

T-176-99

Sentencia T-176/99

CAJA POPULAR COOPERATIVA-Ahorradores tienen interés real en procesos que se adelantan contra ella/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Ahorradores de Caja Popular tienen interés real en procesos que se adelantan contra ella

INTERVENCION EN LAS ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSATIL Y ASEGURADORA-Objetivos y criterios

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Toma de posesión de la entidad vigilada

CAJA POPULAR COOPERATIVA-Suspensión pago de ahorradores que permite aplicar normatividad de toma de posesión para liquidación

INTERVENCION DE ENTIDAD FINANCIERA-Prohibición de iniciar procesos ejecutivos con base en acreencias anteriores a la toma de posesión

DEBIDO PROCESO A LOS AHORRADORES-Acreencias anteriores de entidad intervenida no son exigibles judicialmente

VIA DE HECHO-Acreencias anteriores de entidad intervenida no son exigibles judicialmente

Referencia: Expediente T-177895

Actores: Néstor Romero Huertas y Otros.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C. dieciocho (18) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela número T-177895, promovido por Néstor Romero Huertas, Luis Rodríguez y Luis López contra los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá.

ANTECEDENTES

1. Los señores Néstor Romero Huertas, Luis Rodríguez y Luis López instauraron acción de tutela en contra de los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá, por cuanto estiman que éstos vulneraron su derecho fundamental a la igualdad, al dictar sendos autos de mandamiento ejecutivo y decretos de embargo y secuestro en los procesos ejecutivos instaurados por Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo LTDA., contra la Caja Popular Cooperativa.

2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los siguientes:

2.1 Mediante la resolución N° 1889 del 19 de noviembre de 1997 - dictada de conformidad con los artículos 8° de la Ley 24 de 1981, 16 del decreto 1134 de 1989 y 114, 116, y 291 del decreto 663 de 1993 -, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas - DANCOOP-, tomó posesión de la totalidad de los negocios, bienes y haberes de la CAJA POPULAR COOPERATIVA - CAJACOOOP - y designó un agente especial para la misma, quien pasó también a ser su representante legal.

La medida se tomó luego de realizar un análisis financiero de la Caja Popular, en el cual se observó “un inminente riesgo de afectación patrimonial y vulneración al ahorro de los asociados y terceros”, y procuraba la protección de la confianza pública y la colocación del ente cooperativo en condiciones de desarrollar su objeto social. Para este efecto, se tomaron

las siguientes medidas preventivas, bajo la responsabilidad del agente especial:

2. La prevención a los deudores de la intervenida que sólo podrán efectuar pagos al Agente Especial o a quienes por él sean designados, advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a personas distintas de las autorizadas.

3. La prevención a todas las personas naturales o jurídicas que tengan negocios con la Cooperativa que deben entenderse exclusivamente con el Agente Especial designado para todos los efectos legales.

4. La prevención a los registradores para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del Agente Especial. Asimismo, deberán abstenerse de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida, salvo que dicho acto haya sido realizado por el mencionado Agente Especial.

5. Remitir a la Cámara de Comercio del domicilio de la intervenida la presente providencia con el objeto de cancelar los nombramientos de los Miembros del Consejo de la Administración, Junta de Vigilancia, Representante Legal y Revisor Fiscal”.

2.2 Mediante la circular N° 093 del 31 de diciembre de 1997, la Superintendencia de Notariado y Registro ordenó, en forma general, abstenerse de cancelar los gravámenes constituidos en favor de la Caja Popular y de registrar cualquier acto que afectara los bienes de la misma, salvo que se contara con la expresa autorización del agente especial.

2.3 Mediante la circular N° 04 del día 27 de mayo de 1998, el Consejo Superior de la Judicatura le informó a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y a los jueces que la Caja Popular Cooperativa había sido intervenida mediante la mencionada resolución 1889 de noviembre 19 de 1997. En consecuencia, señala:

- que el agente especial “es la única persona autorizada por la ley para recibir el pago de las acreencias a favor de la entidad intervenida, siendo inoponible el pago hecho a persona diferente

- que “todo registro o cancelación de gravamen prendario o hipotecario constituido a favor de la entidad intervenida, sólo puede ser autorizado por dicho agente especial”

- que “los registradores deben abstenerse de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de la propiedad intervenida.”

2.4 Los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá admitieron, respectivamente, las demandas ejecutivas presentadas por Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda. y Pablo Enrique Cárdenas Torres contra la Caja Popular Cooperativa, y ordenaron una serie de embargos sobre dineros de propiedad de la última.

3. El 8 de junio de 1998, los señores Néstor Romero Huertas, Luis Orlando Rodríguez Becerra y Luis Alfonso López Cortés instauraron una acción de tutela contra los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá, bajo la consideración de que éstos habían vulnerado su derecho a la igualdad, al dictar los autos de mandamiento ejecutivo y los decretos de embargo y secuestro en los procesos ejecutivos mencionados.

Exponen que los Juzgados demandados efectuaron los embargos y secuestros ya aludidos sin tener en cuenta al agente especial designado por el Dancoop, a pesar de que el Departamento Administrativo había intervenido desde el mes de noviembre de 1997 a la Caja Popular Cooperativa.

Expresan que, aun cuando las pretensiones contenidas en los procesos ejecutivos ascienden a \$140.000.000 de pesos, el total del dinero embargado es de \$571.503.000.00 de pesos, con lo cual se “superan con mucho los límites del Código de Procedimiento Civil.” Agregan que con las medidas precautelativas se “ha ocasionado perjuicios económicos por el orden de los ciento cuarenta millones de pesos (\$140.000.000.00), debido a que el valor de las cuentas embargadas podría haberse colocado en el mercado a una tasa promedio del 30% nominal, y la devolución de los cheques por causal de cuenta embargada da lugar al cobro de los clientes a los que se devuelven los mismos, por un valor del 20%”.

Consideran que las medidas dispuestas por los juzgados los perjudican, puesto que “los embargos y secuestros practicados por vía judicial, afectan la masa de los haberes con que deben ser pagados la totalidad de los acreedores, en su mayoría privilegiados, en provecho de unos cuantos que serían satisfechos en la totalidad de sus acreencias, desconociendo que la finalidad de la acción administrativa del Estado colombiano con la intervención, es la de salvar el establecimiento social de comercio para pagar con los haberes existentes y de acuerdo con la graduación legal de acreedores, partiendo del entendido de que se trata de

una medida económica y jurídica de excepción y crisis financiera”.

Manifiestan que, en su calidad de ahorradores de la Caja Popular Cooperativa, son participantes “en igualdad de condiciones en el proceso concursal administrativo de Toma de Posesión de todos los negocios, bienes y haberes de la Caja Popular Cooperativa”, y que, en consecuencia, los jueces demandados vulneraron su derecho a la igualdad al decretar las medidas anotadas. Al respecto expresan:

“La Caja Popular Cooperativa hace presencia en 16 departamentos del país a través de sus 108 oficinas y alrededor de 214.000 ahorradores.

“Los ahorradores de la Caja Popular Cooperativa son en su mayoría campesinos humildes, padres de familia, empleados que viven de su trabajo, pequeños empresarios y, en general, ciudadanos pertenecientes a las clases menos favorecidas de la sociedad, los cuales, en un porcentaje cercano al 80% tienen depósitos inferiores a \$900.000.00 pesos.

“Según los balances al cierre de diciembre de 1997 preparados por la administración actual y auditados por la nueva Revisoría Fiscal, la cooperativa presenta un déficit patrimonial del orden de los \$54.000 millones de pesos, toda vez que dispone aproximadamente de \$143.000 millones de pesos activos, con los cuales debe atender el pago de \$197.000 millones que debe a sus ahorradores y acreedores, lo que representa un problema social de orden público de dimensiones pocas veces vistas en el país, circunstancia que por sí sola justifica la intervención del Estado.

“Lo anterior quiere decir que como los activos no alcanzan a pagar los pasivos de la entidad, si algún acreedor por la vía judicial obtiene el pago de toda la obligación a su favor, más los intereses que se liquiden en el proceso, se estaría atentando contra el derecho fundamental a la igualdad de los demás acreedores.

“En este caso es importante reiterar que la Caja Popular Cooperativa tiene cerca de 214.000 ahorradores, de suerte que no es pequeño el número de damnificados con una acción judicial en la cual prosperan medidas preventivas a favor de un particular menoscabando al resto de los ahorradores.

“Ciertamente, cuando una entidad del sistema financiero colombiano ha sido intervenida por

el Estado, en aras del interés general, entra en cesación de pagos, precisamente con el fin de evitar que unos pocos acreedores caigan de lleno sobre un saldo insuficiente para pagarle a todos, esto es, con el fin de asegurar el derecho de igualdad de todos los acreedores. Por esta vía, el principio de igualdad material se convierte en el fundamento constitucional para la protección de la masa de bienes y para evitar pagos totales a unos cuantos ahorradores que recurren a la acción jurisdiccional...

“El artículo 120 de la Ley 79 de 1988 indica que los créditos de los ahorradores son de la primera clase. En ese grupo se ubican entonces los 214.000 ahorradores de la Caja, los cuales tienen un derecho a acceder en condiciones de igualdad a los escasos recursos que quedan para pagar. A todos esos ahorradores se les paga a prorrata, con lo que alcance. Así lo señala el art. 2496 del Código Civil.

“Así las cosas, cada peso pagado por vía jurisdiccional va a afectar a todos los miles de ahorradores de la Caja, pues los discrimina para efectos de recuperar sus ahorros, ya que se está disminuyendo la masa de bienes que existe para pagarles a todos a prorrata, que es desde luego lo más equitativo, lo más justo, lo más acorde con el interés general y lo que ordena la ley.”

Los demandantes manifiestan no entender por qué los Juzgados y los registradores de instrumentos públicos y privados, a pesar de conocer las normas referentes a la intervención de sociedades, han autorizado embargos y secuestros, y la inscripción de estas medidas precautelativas, sobre bienes de propiedad de la Caja Popular Cooperativa.

Expresan también que no comprenden por qué en el Estatuto Financiero no se mencionan expresamente los bienes muebles de las empresas intervenidas cuando se trata acerca de los bienes que son retirados del mercado y puestos bajo especiales condiciones de cuidado. Con todo, consideran que puesto que la toma de posesión se reputa de la totalidad de los bienes, negocios y haberes de la sociedad en cuestión, también este tipo de bienes queda cubierto con la medida preventiva y, por lo tanto, mal pueden los jueces ordenar su embargo.

Al respecto observan que el artículo 292 del Decreto 663 de 1993 establece, para el caso de la toma de posesión para la liquidación forzosa de una entidad, que “el funcionario administrativo que decreta esta medida debe ponerla en conocimiento de los jueces que

estén conociendo procesos ejecutivos contra la cooperativa en liquidación para que aquellos procedan a decretar la terminación de toda clase de procesos de ejecución que cursen contra la cooperativa intervenida”. Esta medida no se contempla expresamente para el caso de la toma de posesión para administrar, “pero teniendo los dos procesos la misma naturaleza y siendo diferentes únicamente en el objetivo que los anima - en el primer caso la administración y en el segundo la liquidación de los negocios, bienes y haberes de los intervenidos - para ambos procesos la solución sobre este punto ha de ser la misma, porque si en la toma de posesión para administrar se admitiera la posibilidad del embargo y la subasta pública y también se aceptara la iniciación e impulso de los procesos de carácter ejecutivo, todas las tomas de posesión necesariamente desembocarían en liquidaciones y jamás sería posible lograr la recuperación de los negocios del intervenido, porque la abundancia de procesos, embargos y remates impedirían cualquier esfuerzo relacionado con la reestructuración de los pasivos e inclusive con la recomposición y mejoramiento del capital intervenido.”

Finalmente, expresan que no cuentan con otro mecanismo para la defensa de sus derechos, porque, según lo prescribe el Estatuto Financiero y lo reitera la resolución 1889, el agente especial es quien ostenta la representación jurídica y legal de la entidad, “teniendo que entenderse los aproximadamente 214.000 ahorradores con el mismo para la defensa de sus intereses, en el entendido de que ha sido designado por el Estado para la salvaguarda de su patrimonio social”.

Por lo tanto, señalan que a pesar de que cada uno de los ahorradores de la Caja Popular Cooperativa tiene un interés legítimo en la defensa de los recursos depositados en la sociedad intervenida, “los preceptos legales sustantivos y procesales que describen la figura de la legitimación en la causa no le permiten ser parte en un proceso ejecutivo instaurado contra la Caja por otro socio, ahorrador o un mero acreedor sin privilegio, en la medida que solo puede defender su particular patrimonio, y no cuenta con la representación de todos los demás ahorradores igualmente lesionados, mientras el demandante ejecutivo particular sí puede efectuar los mismos requerimientos de la jurisdicción del Estado, en detrimento de lo demás ahorradores. No puede el ahorrador particular defender su ahorro ante los jueces ejecutantes; no puede ser parte en el proceso; no puede en su calidad, interponer excepciones al mandamiento de pago; no puede ejercer recurso de reposición u apelación del mismo, y ni la ley sustancial ni procesal prevén un proceso que proteja sus intereses, en

un caso como el presente, distinto de la intervención que emplea el Estado (...) y que de no ser por la conducta violatoria de los aquí accionados, bastaría para suplir y aglutinar los procesos particulares, como es del resorte y la eficacia de los procesos concursales.”

Para terminar, solicitan que sean revocados todos los decretos de embargo y secuestro sobre los bienes de la Caja Popular Cooperativa, expedidos por los jueces demandados.

4. El Juzgado Sexto de Familia de Santafé de Bogotá admitió la demanda y ofició a los Jueces Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá para que certificaran sobre la existencia y el estado de los procesos ejecutivos adelantados contra la Caja Popular Cooperativa e indicaran si “dentro de dichos procesos se decretaron medidas cautelares, [y] si para el decreto de las medidas cautelares el despacho contó con la autorización del superintendente bancario”. Igualmente, dispuso oficiar a la Superintendencia de Notariado y Registro para que enviara una copia de la circular N° 093 de 1997 y al Agente Especial de Dancoop en la Caja Popular Cooperativa, para que informara si los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito le habían solicitado autorización para proceder al embargo de bienes dentro de los procesos ya mencionados, y acerca de las gestiones que había adelantado con respecto a estos procesos para obtener la cancelación de las medidas cautelares.

4.1. En la certificación expedida por el Juzgado 4° Civil del Circuito de Bogotá se señala que el día 11 de febrero de 1998 se radicó en el juzgado la demanda ejecutiva de la Sociedad Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda., contra la Caja Popular Cooperativa. Se informa también que, mediante auto del día 17 de marzo de 1998, el juzgado había decretado el embargo y retención de los dineros que tenía la demandada en distintas entidades bancarias, y que la copia de la circular 04 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura solamente había sido recibida el día 5 de junio de 1998.

De los documentos remitidos por el juzgado merece destacarse que se enviaron oficios con la orden de embargo a numerosos bancos, con la advertencia para cada uno de que la medida cautelar no podía superar los \$105.000.000 de pesos. Distintos bancos pusieron a órdenes del juzgado dineros pertenecientes a cuentas de la Caja Popular Cooperativa, hasta el punto de que, el día 8 de mayo, el mismo apoderado de la sociedad demandante solicitó al juzgado que ordenara a las entidades abstenerse de retener más dineros, puesto que ya se contaba con el capital suficiente para cancelar el valor total de la obligación. La solicitud fue

denegada por el juzgado, el cual expresó que ella solamente podía ser elevada por la parte demandada y que, además, el despacho ya había fijado un límite en los oficios enviados a los bancos.

Merece también resaltarse la copia del oficio circular N° 5 enviado por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el día 5 de marzo de 1998, a los Presidentes de los Tribunales Superiores, para informales que el Dancoop le había solicitado a esa Corporación que le comunicara a “los jueces que conocen de procesos ejecutivos contra la sociedad de la referencia intervenida [Caja Popular Cooperativa Ltda.], que deben terminarlos en el estado en que se encuentren, a fin de dar aplicación a lo dispuesto en la letra g) del artículo 116 del decreto 663 de 1993...” En la circular se solicitaba que se informara sobre la petición a los jueces civiles de la jurisdicción de cada tribunal. El oficio circular fue recibido, el día 15 de abril, por el Juzgado 4° Civil del Circuito, el cual, en auto del día 20 de abril de 1998, ordenó anexarlo al proceso “donde figura como demandada la Caja Popular Cooperativa Ltda., que no es precisamente la que en este asunto se señala como extremo pasivo.”

4.2. En la certificación enviada por el Secretario del Juzgado Treinta Civil del Circuito se expone lo siguiente:

“Que en este Juzgado cursa el proceso ejecutivo singular de mayor cuantía promovido por Pablo Enrique Cárdenas Torres contra la Caja Popular Cooperativa. Que mediante auto de fecha diez (10) de febrero de 1998, se decretó la práctica de medidas cautelares en contra de bienes de la demandada, para lo cual no se solicitó autorización del Superintendente Bancario, por cuanto en el proceso no se tenía conocimiento de la toma de posesión de los negocios de la demandada, pero cuando el apoderado judicial de la Caja Popular Cooperativa, ...interpuso recurso de reposición contra el auto de mandamiento de pago aquí proferido, el cual fuera revocado mediante auto de fecha seis (6) de mayo del presente año, se dispuso remitir la actuación al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, para que se acumulara al expediente liquidatorio que allí se adelanta con la entidad ejecutada. Este auto fue recurrido por el apoderado judicial de la parte actora y en providencia de fecha 14 de mayo último se concedió recurso de apelación en el efecto devolutivo, y mediante oficio N° 2561 de junio 10 de 1998, por secretaría se está remitiendo el expediente al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas... En cuanto a sí se tuvo en cuenta la circular N°004 de fecha mayo 27/98 emitida por el Consejo Superior de la

Judicatura, por la fecha en que se decretaron las medidas y la fecha de dicha circular, no se pudo tener en cuenta el contenido de la misma. Nótese que el auto mediante el cual se decretaron las medidas es de fecha 10 de febrero de 1998, y la mencionada circular es de fecha 27 de mayo de 1998, la que dicho sea de paso, no se ha hecho llegar a este Juzgado...”

El mencionado juzgado treinta civil del circuito acompaña copia del despacho comisorio N° 153, en el cual se ordena al juzgado civil municipal de reparto el embargo y secuestro de bienes muebles de la Caja Popular Cooperativa, hasta por un monto de 39.000.000 de pesos. Igualmente, aporta copia de un depósito judicial hecho por el Banco de Bogotá, sucursal calle 100, por un valor de \$29.000.000, en cumplimiento de la orden de embargo decretada por el juzgado sobre una cuenta perteneciente a la misma Caja.

4.3. En su respuesta del día 11 de mayo de 1988, el agente especial del Dancoop en la Caja Popular Cooperativa expuso que los juzgados demandados habían decretado la práctica del embargo y retención de los dineros depositados en distintas cuentas de la entidad “sin solicitarnos autorización alguna en este sentido, haciendo caso omiso de los objetivos jurídicos y económicos del proceso de intervención estatal que orienta el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (...), en el cual se ordena la Toma de Posesión de todos los negocios, bienes y haberes de una institución vigilada, otorgando la exclusiva guarda de los mismos al agente especial designado por el Estado (...), con lo cual se ha afectado el patrimonio de más de 200.000 ahorradores que hoy se han sumado en casi un 90% al cometido de la salvación de la Caja Popular Cooperativa.”

Aclara que la demanda ante el Juzgado 4° fue presentada por la firma Aguayo y Asociados, Publicidad y Mercadeo Ltda., mientras que la que cursaba ante el Juzgado 30 había sido instaurada por Pablo Enrique Cárdenas Torres. En relación con la actividad desplegada por la Caja ante esas demandas expone que, en el primer caso, no habían sido notificados aún del auto de mandamiento de pago, razón por la cual no habían podido ejercer todavía el derecho de defensa, mientras que en el otro proceso la Caja ya había interpuesto “recurso de reposición y excepciones de fondo contra el mandamiento ejecutivo, no decididos definitivamente hasta la fecha”.

5. El 23 de junio de 1998, el Juzgado Sexto de Familia deniega la acción de tutela interpuesta

por los señores Néstor Romero Huertas, Luis Orlando Rodríguez Becerra y Luis Alfonso López Cortés contra los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá.

De otra parte, señala que las medidas cautelares fueron decretadas en febrero y marzo de 1998 y que no tenía porqué solicitarse a la Superintendencia Bancaria o al Dancoop la respectiva autorización, puesto que los juzgados “no tenían conocimiento de la toma de posesión de los negocios de la Cooperativa demandada”. Al respecto anota que no existe prueba de que el agente especial designado por el Dancoop hubiera informado oportunamente de la intervención a los despachos judiciales en mención.

Precisa que los jueces no podían conocer la circular N° 04 del Consejo Superior de la Judicatura - en la que se informaba a los jueces y magistrados del país la intervención ordenada por el Dancoop sobre la Caja Popular Cooperativa -, puesto que “las medidas cautelares fueron decretadas algunos meses antes de la expedición de la misma”. Además, indica que pese a que la circular es del 27 de mayo, el Juzgado Cuarto la recibió apenas el 4 de junio, mientras que el Juzgado Treinta ni siquiera la había recibido en la fecha de presentación de la acción.

Reitera el juzgador de tutela que cuando se observa que un juez está parcializado en favor de alguna de las partes intervinientes, vulnerando así el principio de igualdad, “es precisamente a la parte afectada a quien le corresponde alegar el restablecimiento del derecho y no a terceros que no están reconocidos en el proceso, en este caso sería a la Caja Popular Cooperativa”.

De otra parte, expone que en el proceso adelantado ante el Juzgado Treinta Civil del Circuito la parte demandada - la Caja Popular Cooperativa - interpuso recurso de reposición contra el auto de mandamiento de pago, el cual fue fallado en su favor, y que en el mismo auto se dispuso remitir el proceso al Dancoop “para que hiciera parte del proceso liquidatorio en aras de proteger los derechos de esos posibles terceros a quienes afectan las medidas, quedando entonces solo pendiente el proceso adelantado ante el juzgado Cuarto”.

Sostiene el Juzgado de tutela que “diferente serían las cosas si en el proceso liquidatorio adelantado ante el Departamento Administrativo de Cooperativas se presentarían situaciones o actuaciones de desigualdad respecto de los ahorradores de la Caja Popular Cooperativa, en donde entonces estos sí tendrían todos los derechos para reclamar cualquier vulneración al

respecto lo cual desconoce el despacho”.

Finalmente, el Juzgado considera improcedente el levantamiento de las medidas cautelares decretadas por los despachos judiciales, porque “existen normas como los artículos 137, inciso 2, 143 y 151, numeral 5, de la Ley 222 de 1995 que permiten que las medidas cautelares adoptadas en los procesos ejecutivos continúen vigentes en el proceso liquidatorio y, además, porque es en dicho proceso en donde debe decidirse si las medidas continúan o no vigentes.”

De otra parte, el Juzgado manifiesta su extrañeza acerca de que el agente especial designado por Dancoop para la toma de posesión de la Caja Popular Cooperativa no “haya dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 151 numeral 5° de la Ley 222 de 1995, en aras a salvaguardar los intereses de la intervenida, pues ella es una de sus funciones”.

5.1. La decisión del Juzgado Sexto de Familia de Bogotá fue impugnada tanto por uno de los actores, el señor Luis Orlando Rodríguez Becerra, como por la Caja Popular Cooperativa. El primero expresa, en adición a lo ya señalado en la demanda de tutela, que la intervención de la Caja Popular Cooperativa tuvo suficiente publicidad - y con la necesaria antelación en relación con los procesos ejecutivos que se discuten -, tanto a través de las distintas formas oficiales de notificación como a través de los diferentes medios de comunicación. Con respecto a las primeras agrega que la resolución 1889 de 1997 fue registrada en la Cámara de Comercio de Tunja, y que, por lo tanto, debía constar en el certificado de existencia y representación que se debía anexar a las demandas ejecutivas contra la Caja Popular, hecho que indica que los juzgados demandados tenían que tener conocimiento de la aludida resolución en el momento de admitir las demandas.

Reitera que cualquier pago de la totalidad de las acreencias de una persona por parte de la Caja “va en detrimento de los intereses de la colectividad de ahorradores en la medida en que el patrimonio existente es insuficiente y por lo tanto debe ser repartido a prorrata, con lo que se preserva la igualdad y el interés general que debe prevalecer sobre los intereses particulares.” Por eso, estima que la admisión de la demandas ejecutivas y el embargo y secuestro de las cuentas de la Caja vulneran el derecho a la igualdad de los 214.000 ahorradores, sobre los cuales agrega que más del 90% se han sumado al propósito de salvamento de la entidad, al aceptar que un porcentaje de sus ahorros se utilice para

recapitalizarla.

A continuación, el impugnante ataca el argumento del juez de tutela acerca de que “la violación del derecho de igualdad requiere de un juicio de igualdad de una autoridad y que por lo tanto implica que esta tenga conocimiento de las condiciones de desigualdad de los sujetos de este juicio”. Al respecto sostiene que, incluso si se aceptara que los jueces no podían haber conocido del proceso de intervención de la Caja, bien pudieron vulnerar el derecho a la igualdad. Afirma que “cualquier autoridad puede vulnerar el derecho de igualdad de alguien desconociendo que con su decisión está efectivamente violando tal condición, toda vez que la igualdad o desigualdad generada por una determinación de alguien que decide y constituye situaciones y relaciones jurídicas se manifiesta en la realidad objetiva y no en el plano meramente subjetivo de quien hace un juicio de valor, como pretende hacer entender el señor Juez Sexto de Familia de Santafé de Bogotá. Dicho en otras palabras, es perfectamente posible que alguien vulnere el derecho de igualdad de otro con sus decisiones, en la ignorancia de que sus actos están constituyendo tal infracción.”

También se refiere el recurrente al argumento del Juez Sexto según el cual los actores – ahorradores de la Caja Popular Cooperativa – no son parte en los procesos ejecutivos contra los bienes de la misma y, por lo tanto, no se les puede vulnerar su derecho a la igualdad dentro de ellos. Sobre este punto recuerda que el balance de la entidad a 31 de diciembre de 1997 arrojaba un déficit patrimonial del orden de los \$54.000 millones de pesos, para entonces sostener lo siguiente:

“es apenas palmario, que los ahorradores de la entidad intervenida por su difícil situación económica y financiera, sean los directos perjudicados con las medidas de embargo realizado por una sola persona contra la cooperativa, si se tiene en cuenta que hoy un 90% de ellos han recapitalizado la institución con sus propios ahorros y han perdido gran parte de sus depósitos y aportes sociales, sin contar con que durante el proceso de Toma de Posesión no pueden recibir un solo peso de sus recursos, en espera de la recuperación de la entidad y ante la disyuntiva de una liquidación; aventura que usualmente en el país ha dado lugar a que se reconozca a los ahorradores, luego de la venta de los activos de las empresas, un total del 50% de lo que tenían en el lapso abrumador de cinco años en promedio”.

Finalmente expresa que los ahorradores no cuentan con otro medio de defensa ya que la

“representación exclusiva de la Caja, como persona jurídica, la tiene exclusivamente el Agente Especial del Estado que ha tratado de proteger sus intereses sin ser oído por los funcionarios judiciales que han hecho caso omiso de los hechos jurídicos que orientan su administración como Agente del Estado; y es precisamente para estos casos, en los que los accionantes en concreto se hallan inermes e indefensos porque la ley no les concede un remedio de acceso procesal a la justicia, cuando opera por antonomasia el amparo aquí solicitado...”

5.2. El apoderado de la Caja Popular Cooperativa menciona también que la resolución 1839 de noviembre 19 de 1997 fue inscrita en la Cámara de Comercio de Tunja, el día 19 de noviembre de 1997, con lo cual la intervención de la Caja Popular recibió la publicidad requerida y debió ser conocida por los jueces. Manifiesta también que la toma de posesión de una entidad por parte del Dancoop tiene por fin “conservar los negocios, bienes y haberes de la entidad intervenida”, lo que implica que la toma constituye un “embargo general” de todos los bienes de la Caja, y que ningún juez podía decretar un embargo sobre esos mismos bienes. Por esta razón, concluye que “quienes tuvieran negocios con la Caja (en especial sus acreedores), forzosamente tendrían que entenderse únicamente con el agente especial... [y que] no es posible instaurar procesos ejecutivos encaminados a obtener el pago de obligaciones a cargo de la Caja.”

Estima que la actuación de los juzgados demandados constituye una vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto “sólo el agente especial puede ordenar el pago de un crédito y sólo él puede disponer lo necesario para la guarda de bienes”. Señala que es precisamente la vulneración del derecho al debido proceso por parte de los juzgados demandados la que ocasiona que se configure la violación de los derechos de los ahorradores a la igualdad, al respeto de los derechos adquiridos y a la protección de la familia por parte del Estado y de la sociedad.

A continuación, el apoderado centra su argumentación en la demostración del interés jurídico de la Caja para intervenir, como tercero, en el proceso de tutela y en la necesidad de que se le reconozca personería para actuar dentro de él. Al respecto expresa:

“La finalidad de la toma de posesión para administrar es la conservación de los bienes de la Caja, para que ésta pueda seguir desarrollando su objeto y, en particular, responder a la

confianza pública, no defraudando a sus 214.000 ahorradores. La defensa de los ahorros del público, que es una obligación, impone otra: guardar, conservar, los bienes y administrarlos para que la entidad intervenida salga de su situación y no defraude a quienes depositaron en ella su confianza, y por lo mismo, sus ahorros. Que actuaron de buena fe, esperando que se les correspondiera en la misma forma. Y para cumplir sus obligaciones, el Agente Especial tiene unas facultades encaminadas a la conservación de los bienes, facultades que no ha podido ejercer cabalmente en este caso, por decisiones de los jueces que tramitan los procesos ejecutivos.

“En conclusión, existe una relación entre los intereses de los ahorradores (recuperar sus ahorros) y los de la Caja: conservar los ahorros que le fueran confiados y hacerlos rendir, para que se cumpla la finalidad de la toma de posesión para administrar, y no resulten defraudados los mismos ahorradores.

“Además, es indudable que cualquier decisión que se adopte en el proceso originado en la demanda de tutela afectará los intereses jurídicos de la Caja. Y como ya lo definió la Corte Constitucional hace ya mucho tiempo, esa situación la habilita para intervenir en el proceso.”

El apoderado destaca que la Caja Popular Cooperativa ha intentado infructuosamente desembargar los bienes en los procesos ejecutivos mencionados y precisa que “cada día que pasa representa un lucro cesante muy grande, por la cuantía de los dineros embargados (571’503.000) y las altas tasas de interés que ahora hay en el mercado del dinero. Por esto, el desembargo es urgente”.

Asimismo, el representante de la Caja enfatiza que los ahorradores no tenían otro mecanismo de defensa judicial para defender sus intereses, distinto al de la tutela.

6. El 31 de julio de 1998, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá confirmó la decisión del Juzgado 6° de Familia. Sostiene la Sala, en primer lugar, que si existe alguna irregularidad en el trámite de los procesos ejecutivos de Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Limitada en contra de la Caja Popular Cooperativa, “es dentro de los mismos en los que se debe solicitar el levantamiento de las cautelas, acreditando las circunstancias que se pretendan hacer valer para el efecto y promover las nulidades a que haya lugar, si es del caso, haciendo uso del derecho de defensa que invoca

la Caja Popular Cooperativa, pues es dicha entidad la llamada a defender sus intereses, pues es, ni más ni menos, que la parte demandada dentro de ellos”.

Por lo tanto, señala que como – de acuerdo con las certificaciones expedidas por los juzgados demandados – al parecer se está haciendo uso de los mecanismos correspondientes dentro de los procesos ejecutivos adelantados por los jueces Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá, la tutela es improcedente. Además, considera que si los actores no están facultados para intervenir dentro de los procesos ejecutivos, sí son titulares de otras acciones como “la acción revocatoria, las de responsabilidad frente a los liquidadores de su deudora y, en general, las demás que tal calidad les irroga, previstas en la Ley 222 de 1995”.

7. El 9 de septiembre, el apoderado de la Caja Popular Cooperativa envía escrito a esta Corporación en el que solicita la revocatoria de las decisiones de primera y segunda instancia y, en su lugar, la concesión de la tutela impetrada.

En su escrito reitera inicialmente los argumentos ya expuestos en la fundamentación del recurso de apelación. De otra parte, señala que las medidas preventivas dictadas por los jueces – “en virtud de la demanda ejecutiva presentada por el titular de un crédito de segunda o tercera clase” -, desconocen el artículo 120 de la Ley 79 de 1988, que señala que los depósitos de ahorros no entran en la masa de liquidación, lo cual significa que los créditos de los ahorradores tienen que pagarse antes que todos los demás, es decir, preferencialmente. Precisamente esta situación es la que configura la vulneración del derecho de los actores al debido proceso, porque “sólo el Agente Especial puede ordenar el pago de un crédito y sólo él puede disponer lo necesario para la guarda de los bienes”.

Reitera que no es válido el argumento de los jueces acerca de que no conocían sobre la toma de posesión de la Caja Popular Cooperativa, porque en el certificado de la Cámara de Comercio constaba que así era. Además, considera que según las normas que regulan la toma de posesión, “su ignorancia no sirve de excusa”.

El apoderado se pregunta por el fundamento del artículo 117 del Decreto 663 de 1993 y sostiene que consiste en “asegurar un tratamiento que garantice la igualdad de los ahorradores, mediante la protección de los bienes que respaldan esos ahorros”. Manifiesta que los ahorradores estarían en una manifiesta desigualdad si se permite que otros acreedores persigan “los bienes de la entidad cuya toma de posesión se ha realizado, para

recuperarla con el objeto de ponerla en condiciones de desarrollar su objeto social”.

Finalmente, expresa: “¿dónde queda la buena fe de esos millares de personas que confiaron en el Estado al depositar sus escasos ahorros (...) en una entidad vigilada por él? ¿podrían, acaso, pensar que esa vigilancia fuera apenas teórica? Si no se quiere que el artículo 83 de la Constitución devengue norma inútil y carente de eficacia, forzoso es darle un contenido. Que no puede ser otro que éste: siempre que el particular, de buena fe, actúe confiado, fundadamente, en la protección del Estado, éste habrá de protegerlo”. Señala que esta es precisamente la finalidad de la figura de la toma de posesión para administrar, finalidad que también persiguen el literal d) del numeral 19 del artículo 150, los numerales 24 y 25 del artículo 189 y el artículo 335 de la Constitución.

8. La Sala de Decisión ordenó en dos oportunidades la práctica de pruebas. En la primera ocasión se ofició a los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito para que informaran sobre distintos temas relacionados con las demandas ejecutivas que cursaban en sus despachos contra la Caja Popular Cooperativa. Posteriormente, se solicitó al Agente Especial de la Caja Popular Cooperativa y a los demandantes en los procesos ejecutivos instaurados contra ella - que dieron origen a la acción de tutela que aquí se analiza -, que expresaran su posición acerca de diferentes puntos.

8.1. En su escrito del día 28 de octubre de 1998, la Juez Cuarto Civil del Circuito de Bogotá informó que el proceso ejecutivo de Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda. contra la Caja Popular Cooperativa había sido radicado en ese despacho el día 11 de febrero de 1998. La demanda se presentó por una cuantía total de \$69.593.852 pesos - más el 3% mensual de intereses moratorios -, monto resultante de la suma de 13 facturas de cobro expedidas entre los meses de agosto y octubre de 1997. El Juzgado menciona que para garantizar el pago de la suma demandada se había dispuesto el embargo de distintas cuentas de la entidad, y que los títulos consignados a orden del despacho para tal efecto sumaban la cantidad de \$478.268.964 pesos. En el proceso aún no se había dictado el auto de mandamiento de pago, pues recién se estaba surtiendo el incidente de autenticidad que regulan los artículos 489 y 275 del Código de Procedimiento Civil. Al escrito se adjuntó la copia del certificado de existencia y representación de la Caja Popular Cooperativa que fue anexada a la demanda, expedido el día 4 de diciembre de 1997. En la página 3 del mismo se encuentra inscrita la resolución N° 1889 del 19 de noviembre de 1997, del Departamento

Administrativo Nacional de Cooperativas, por medio de la cual se decidió tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de la cooperativa, para administración.

8.2. El Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá expuso en su oficio que la demanda ejecutiva que se tramitaba en ese despacho contra la Caja Popular Cooperativa había sido radicada el día 9 de diciembre de 1997, y que el 28 de enero de 1998 se procedió a dictar el mandamiento de pago. Agrega que el representante de la Caja Popular Cooperativa interpuso el recurso de reposición contra el mandamiento de pago y que, posteriormente, el Juzgado decidió revocar el auto y remitir las diligencias al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, con el fin de que se acumulara al expediente liquidatorio que allí se adelantaba. La decisión del Juzgado fue apelada y todavía se encontraba para resolver en el Tribunal. Acota que la demanda fue presentada por el no pago de un cheque de \$15.000.000, y que como medida cautelar se embargó a la demandada dineros por un monto de \$29.000.000. A la demanda se anexó un certificado de existencia y representación de la Caja Popular Cooperativa, expedido el día 5 de enero de 1998, en el que también consta que la Caja Popular Cooperativa había sido intervenida para administración, mediante la resolución N° 1889 del 19 de noviembre de 1997, del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

8.3. El Agente Especial de la Caja Popular Cooperativa respondió que desde la misma fecha de la resolución de intervención de la Caja - es decir, desde el 19 de noviembre de 1997 - la cooperativa había entrado en cesación de pagos y retiros, puesto que los activos con que contaba no eran suficientes para responder por el pasivo de la entidad (el déficit patrimonial ascendía a la suma de \$55.000.000.000 de pesos).

Expone que para la recuperación de la entidad se diseñó un plan de capitalización, de acuerdo con el cual los usuarios de la entidad transferirían el 37% de sus ahorros a cuentas de aportes, mientras que el 63% restante sería reestructurado y pagado después de la fecha de suscripción: la mitad en el lapso de un año y el otro 50% en dos años, con intereses del 15% efectivo anual, pagaderos por trimestre vencido. En el plan se incluyó, además, una condición resolutoria, "que consiste en que el plan no producirá efecto ni tendrá valor alguno si no se logra el restablecimiento patrimonial o si el gobierno decreta la liquidación de la

cooperativa.”

Aclara que para diciembre 30 de 1998 los titulares de 180.000 cuentas – la Caja cuenta con 214.000 ahorradores – habían aprobado el plan de capitalización de la entidad, lo que representó un aumento patrimonial de \$50.000.000.000 de pesos. De los restantes ahorradores no se ha recibido respuesta en la mayoría de los casos, situación que interpreta no como un rechazo al plan de capitalización, sino como “una espera prudente de aquellos que aguardan a que se presente una situación definitiva en la entidad, que bien podría ser la ayuda económica prometida por el gobierno nacional o en su defecto el decreto de liquidación de parte del mismo.” Añade que en relación con la situación de los ahorradores que no han expresado su voluntad de participar dentro del plan de capitalización se ha pensado en dos caminos: que esperen decisiones de los organismos de control de las cooperativas acerca de cómo definir de manera equitativa sus reclamos o que se les ceda una parte de los activos y pasivos de la entidad.

En relación con los acreedores de la Cooperativa que no son ahorradores expresa que a ellos también se les ha ofrecido participar de la fórmula de capitalización, “ofreciéndoles como dación en pago el 37% de sus acreencias en aportes de la cooperativa, no obstante que en el rango de la prelación crediticia se hallan en una condición de menor privilegio respecto de los ahorradores.”

Sostiene que como consecuencia de los embargos de que ha sido objeto la Caja Popular Cooperativa, la entidad y sus ahorradores – sobre los cuales agrega que se entienden privilegiados por ley respecto de los demás acreedores – han dejado de obtener réditos por una suma aproximada de \$189.994.143 pesos. Además, afirma que si se mantiene el embargo de esos dineros se puede poner en peligro el pago de los \$25.000 millones de pesos que habría de realizar la Caja a sus ahorradores capitalizadores, el 31 de marzo del presente año. Ello podría también generar pánico acerca de la situación de la entidad y hacer fracasar toda la actividad desarrollada por la Agencia Especial.

Menciona, además, que los procesos ejecutivos que se adelantan contra la entidad tienen un impacto sobre el destino de la misma:

“toda vez que el hecho de que prosperen los juicios ejecutivos contra los negocios, bienes y haberes de la Caja Popular Cooperativa, por parte de sujetos que ni siquiera tienen la calidad

de ahorradores, abre la posibilidad para que cualquiera así lo intente con éxito, y el patrimonio para el que el legislador colombiano tomó medidas de protección, no podría ser devuelto en condiciones de igualdad a todos los acreedores, sino que se restituiría en el orden que hubiese tenido los más diligentes u oportunos en la reclamación judicial.

“Todo esto, sin contar con que todos los procesos de toma de posesión para la administración, en vez de cumplir con su objetivo original de restablecimiento patrimonial de entidades en crisis, serían apenas una etapa previa a un resultado que necesariamente sería la liquidación, por cuenta de la acumulación de procesos ejecutivos que impedirían cualquier intento de salvamento. En otras palabras, se dejaría a esta agencia especial de Estado sin los instrumentos jurídicos para al protección del patrimonio que se le encomendó.”

8.4 El señor Pablo Enrique Cárdenas, uno de los actores de los procesos ejecutivos que suscitaron la presente acción de tutela, expuso también su opinión sobre las pretensiones de la demanda.

Afirma, en primer lugar, que distintos sucesos relacionados con el presente proceso de tutela permiten deducir que éste responde a una estrategia de la Caja Popular Cooperativa, “orientada a ejercer presión para que se resuelva por ese Alto Tribunal que el Agente Especial de la Caja Popular Cooperativa y sus amigos pueden seguir actuando arbitrariamente por domo sua, sin Dios ni ley, en detrimento de los 211.996 ahorradores, pues según carta del Dancoop del 2 de diciembre de 1998 que se adjunta, ese ente por ningún motivo puede intervenir en la autonomía de la Caja y están suspendidas las funciones de la Asamblea General, Consejo de Administración y Junta de Vigilancia previstos en la Ley 79 de 1988, artículos 26 y siguientes.”

A continuación, manifiesta que, desde un principio, la Agencia Especial ha tenido una actitud arrogante e intransigente para con los ahorradores de la entidad y que solamente se avino a escucharlos después de que éstos protestaran públicamente. Expone que está en contra del plan de capitalización propuesto por la Agencia Especial, por cuanto de él se derivará que los ahorradores pierdan definitivamente el 37% que se convierte en aportes. Afirma además, que la recapitalización de la cooperativa le ha sido impuesto por la Agencia a los ahorradores, pues en ninguna de las asambleas que han realizado los últimos se ha aprobado la misma. Dice al respecto: “Quiero denunciar que a partir de ese momento [una asamblea

realizada el 14 de febrero de 1998] el Agente Interventor empezó una campaña para obligar a los ahorradores a suscribir su fórmula, amedrentándonos con la pérdida de nuestros ahorros o con la liquidación de la entidad, si no firmábamos.”

Manifiesta que no entiende cómo alegan los actores que su demanda ejecutiva afecta la masa de haberes de la Caja y lesiona sus derecho a la igualdad, al paso que no hacen ninguna objeción a que el Agente Especial reciba un sueldo de 15 millones de pesos y a que a la firma de contadores se le pague 20 millones de pesos mensuales. Además, resalta que la Agencia especial ha desembolsado recientemente créditos a terceros, que no cuentan con suficiente respaldo económico.

En lo atinente al problema jurídico, expone que la decisión del Dancoop fue la de intervenir la Caja para administrarla y no para liquidarla, “circunstancia que en estricto derecho significa que la ejecutada continúa gozando de todos los atributos, derechos y prerrogativas que le otorga la ley y que igualmente puede continuar comprometiéndose judicial y extrajudicialmente, como de suyo lo está haciendo en la actualidad.” Puesto que ello es así, no es procedente aplicar la normatividad de la intervención para liquidar a la intervención para administrar, razón por la cual la entidad sí puede ser objeto de demandas ejecutivas.

Asevera que el conflicto derivado del proceso ejecutivo por él instaurado se está resolviendo dentro del orden jurídico. Por esta razón no se puede aceptar la afirmación de que se ha incurrido en una vía de hecho, a pesar de los errores en que incurrió la Juez Treinta Civil del Circuito de Bogotá al revocar el mandamiento de pago que había dictado y ordenar que su demanda se acumulara a un supuesto proceso liquidatorio que adelantaba el Dancoop. Por eso, recalca que las decisiones tomadas dentro de los procesos ejecutivos no pueden en ningún momento ser objeto de tutela. Si bien expresa que no entiende como el Agente Especial puede conocer de su demanda ejecutiva, a pesar de no haber sido revestido de competencia para ello, manifiesta que las objeciones contra esta decisión deben ser resueltas por el juez natural, que no es otro que la jurisdicción civil. No es por tanto procedente que se instaure una acción de tutela contra el procedimiento que se surte en esa jurisdicción, en el curso del cual se ha brindado el derecho de defensa a la Caja, de suerte tal que ésta incluso logró que sus argumentos fueran asumidos en la primera instancia.

El interviniente acompaña distintos documentos, suscritos por él y por otra personas, en los

que se exige el pago de los ahorros depositados en la Caja Popular Cooperativa, se rechaza la fórmula propuesta por el Agente Especial para recapitalizar la entidad y se solicita al gobierno que tome medidas para solucionar la situación de insolvencia de la Caja. Además, de distintos documentos se deduce que el señor Cárdenas ha obrado como impulsor de la Asociación de Ahorradores de la Caja y como representante de ahorradores de esa entidad. Envía también la copia de una carta enviada a la Junta asesora de la Caja por uno de sus miembros, Jorge Tolosa, el día 12 de noviembre de 1998, en la cual se denuncian supuestas irregularidades cometidas en la aprobación de cinco créditos por parte de la Agencia Especial de la Caja Popular Cooperativa.

8.5. El apoderado de la sociedad Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda. expresa que su poderdante instauró la demanda ejecutiva contra la Caja Popular Cooperativa con el fin de recuperar los dineros que le adeudaba esa entidad por concepto de trabajo publicitarios. Anota que el día 6 de octubre de 1998, el Juzgado 4 Civil del Circuito de Bogotá decidió limitar el embargo de dineros de la Caja a la suma de \$105.000.000, y ordenó devolver la suma excedente. Aclara que “no hay bien inmueble alguno embargado o bienes muebles secuestrados y embargados.”

Agrega el escrito que ni la circular de Dancoop en la que se informaba sobre la intervención de la Caja ni el apoderado de la última han demostrado ante el juzgado la improcedibilidad de la acción ejecutiva que se adelanta contra la institución bancaria. El apoderado de la Caja se habría limitado a oponerse al incidente de autenticidad de los documentos en los que se basa la demanda ejecutiva y luego, en la respectiva diligencia, a desconocer las facturas, todo ello a pesar de que inicialmente el representante legal de la Caja había reconocido las deudas existentes para con la firma de publicidad.

Finaliza con la afirmación de que “la acción de tutela instaurada carece de fundamento legal, pues no se ha violado ningún derecho fundamental, ni mucho menos el de defensa, pues la demandada se encuentra representada por apoderado judicial. “

FUNDAMENTOS

1. Los actores – ahorradores de la Caja Popular Cooperativa, entidad que fue intervenida por el DANCOOP a finales de 1997 – consideran que los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá vulneraron su derecho a la igualdad al admitir sendas demandas

ejecutivas contra la Caja y ordenar el embargo de distintas cuentas de la entidad. Afirman que la admisión de las mencionadas demandas y las órdenes de embargo entrañan un menoscabo del patrimonio de la Caja, en perjuicio de los ahorradores, que no pueden retirar sus ahorros y tienen que conformarse con esperar el resultado de la intervención decretada por el gobierno.

2. Los Juzgados demandados confirman que en esos despachos se radicaron sendas demandas ejecutivas contra la Caja Popular Cooperativa, y que en el trámite de las mismas se dictaron órdenes de embargo sobre cuentas de la entidad. Los dos juzgados afirman que tuvieron conocimiento de la toma de posesión para administración de la Caja mucho tiempo después de haber proferido las medidas acusadas. El Juzgado 30 precisa que en un principio dictó un auto de mandamiento de pago, pero posteriormente decidió revocarlo y remitir el proceso al DANCOOP. Su decisión fue apelada por el demandante y el recurso aún no ha sido fallado. El Juzgado 4 expresa que en el proceso que se surte ante él aún no se ha dictado auto de mandamiento de pago, y que el proceso aún se hallaba pendiente de la decisión sobre un incidente de autenticidad de los documentos en los que se basa la acción.

3. El juez de tutela de primera instancia denegó la tutela solicitada. Afirma que el derecho de igualdad de los actores no fue vulnerado en ningún momento por los juzgados demandados, por cuanto aquéllos no eran parte dentro de los procesos ejecutivos contra la Caja Popular Cooperativa. Asimismo, asevera que los juzgados acusados no podían tener conocimiento de la medida de toma de posesión para administración de la Caja Popular Cooperativa, dictada por el DANCOOP, puesto que la circular en la que se anunciaba acerca de ella fue expedida con posterioridad a la radicación de las demandas y a los decretos de embargo dictados por los juzgados.

4. La Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la decisión del juez de primera instancia. Asevera que la Caja Popular Cooperativa es la entidad llamada a defender los intereses de los ahorradores, y que dentro de los mismos procesos ejecutivos que se adelantan contra ella tiene la oportunidad de presentar los recursos que considere pertinentes. Precisa que la tutela es improcedente, puesto que, de acuerdo con las certificaciones expedidas por los Juzgados, dentro de los procesos ya se habían interpuesto

distintos recursos. En relación con los actores argumenta que si bien ellos no están legitimados para intervenir dentro de los procesos ejecutivos, sí son titulares de otras acciones, tales como la acción revocatoria y otras consignadas en la Ley 222 de 1995.

El problema planteado

5. Se trata de establecer si los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá vulneraron derechos fundamentales de los actores al darle curso a las demandas ejecutivas presentadas contra la Caja Popular Cooperativa por parte de la sociedad Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda. y del señor Pablo Enrique Cárdenas.

La procedencia de la acción

6. El primer punto que debe dilucidarse es el referente a si los actores estaban legitimados para instaurar una acción de tutela en relación con procesos de los cuales no son parte. Como se ha observado, el Tribunal considera que la acción de amparo es improcedente en este caso, por cuanto es a la Caja Popular Cooperativa a la que le corresponde asumir la defensa de sus intereses dentro del proceso ejecutivo, a través de los mecanismos judiciales con que cuenta dentro del mismo. Asimismo, expresa que los ahorradores tendrían otros mecanismos de defensa judicial, distintos al de la tutela.

La Sala de Decisión estima que la posición del Tribunal no es aceptable para una situación como la presente. Es claro que la parte demandada dentro de los procesos ejecutivos que cursan ante los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá es la Caja Popular Cooperativa y que, en principio, a ella debería corresponderle adelantar todas las diligencias dirigidas a la defensa de sus intereses. Sin embargo, en el caso sub lite existen dos elementos que justifican una excepción. El primero es que la Caja es una entidad que maneja recursos del ahorro privado, lo que significa que su futuro tiene inmensas consecuencias sobre el destino de cientos de miles de ahorradores. Y el segundo consiste en que la Caja afronta actualmente una situación económica desesperada, de cuyo manejo en el inmediato futuro depende que los ahorradores puedan recibir nuevamente sus dineros. Lo anterior significa que la suerte de los procesos que se adelantan contra la Caja Popular Cooperativa no es indiferente para los ahorradores, pues su resultado tendrá influencia directa en el programa de recuperación de la entidad, un programa que, como se ha visto, les ha exigido importantes sacrificios e inseguridad con respecto a su situación patrimonial. Por lo tanto, es

claro que los ahorradores de la Caja sí tienen un interés real en los procesos que se adelantan contra ella.

De otra parte, es cierto que dentro de los procesos ejecutivos contra ella instaurados, la Caja Popular Cooperativa ha interpuesto distintos recursos. Sin embargo, el trámite de los mismos es muy lento y no se corresponde con las urgencias que entrañan las operaciones de salvamento de las entidades financieras, en las cuales cuenta de manera extrema la - tan inestable e influenciable - fe del público en las posibilidades de rescate de las mismas. En esta situación, los ahorradores encuentran que la admisión de procesos ejecutivos contra la Caja y el decreto de medidas cautelares contra los bienes de la misma - que condujeron al embargo de más de 500 millones de pesos de la entidad - arrojan señales negativas para los ahorradores y amenazan el proyecto de recuperación de la entidad, con lo cual ponen en duda las posibilidades de sobrevivencia de la Caja y la realización del derecho de aquéllos a recibir nuevamente los dineros ahorrados.

Las anteriores razones conducen a esta Sala a la conclusión de que la acción de tutela presentada por los actores sí era procedente, a pesar de dirigirse contra la actuación surtida dentro de dos procesos de los cuales no son parte.

La toma de posesión sobre las entidades financieras

7. En la Constitución de 1991 se persiguió delimitar claramente las facultades del Congreso y del Gobierno en relación con la intervención en el manejo del ahorro privado, todo ello en respuesta a las críticas que se habían formulado a la Carta de 1886 sobre este aspecto. De esta forma, en la Constitución de 1991 se estableció que el Congreso dictaría las normas generales y los objetivos y criterios a los que debería ceñirse el Gobierno Nacional en el momento de entrar a “regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público” (C.P., art. 150, numeral 19, literal d). Al mismo tiempo, al Presidente de la República se le atribuyó la función de ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección y vigilancia sobre estas actividades (C.P. art. 189, num. 24 y 25).

De la misma manera, el artículo 335 de la Constitución subrayó que las actividades aludidas “son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias...”

Con miras a lograr una pronta regulación de las materias señaladas, en la Carta se introdujo un artículo transitorio - el 49 -, mediante el cual se prescribía que, en la primera legislatura posterior a la entrada en vigencia de la Constitución, el Gobierno presentaría al Congreso “los proyectos de ley de que tratan los artículos 150 numeral 19 literal d), 189 numeral 24 y 335, relacionados con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público...”

En cumplimiento de esa orden constitucional, en 1992, el Gobierno Nacional presentó al Congreso el proyecto de ley que se convertiría en la Ley 35 de 1993 - “por la cual se dictan las normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora.” El proyecto se dividía en tres partes, a saber: La intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora; la inspección, vigilancia y control en las actividades financiera, bursátil y aseguradora; y otras disposiciones. En relación con las normas propuestas para la intervención se resaltaba que “los principios subyacentes en la determinación tanto de los objetivos como de los instrumentos de la intervención están enmarcados dentro del propósito general de salvaguardar la solvencia, la confianza y los intereses de los usuarios del servicio financiero, dentro de un contexto de eficiencia, libre competencia, transparencia y seguridad.”

El Congreso aprobó el proyecto, si bien le introdujo distintas modificaciones.¹ Importa resaltar que en el artículo 1° de la ley - referido a los fines de la intervención en las mencionadas actividades financiera, aseguradora, del mercado de valores y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público - se precisó que entre los objetivos y criterios a los que debía sujetarse la intervención se encontraban los siguientes:

“a. Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;

“b. Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y,

preferentemente, el de los ahorradores, depositantes, aseguradores e inversionistas;

“c. Que las entidades que realicen las actividades mencionadas cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia;

“d. Que las operaciones de las entidades objeto de la intervención se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia...”

La Ley 35 de 1993 constituye la ley marco a la que hace referencia el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta. En ella se han fijado las normas generales y los objetivos y criterios que debe seguir el Gobierno en el momento de regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Con base en los parámetros fijados en la Ley 35 de 1993, y en uso de las facultades que le asigna la Constitución en el artículo 189, numerales 24 y 25, el Gobierno Nacional dictó el decreto 0663 de 1993, “por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración.”

El capítulo XX de la parte tercera del mencionado decreto 0663 de 1993 trata sobre los “Institutos de salvamento y protección de la confianza pública” en las instituciones financieras. Así, en el artículo 113 se establecen distintas fórmulas que puede aplicar la Superintendencia Bancaria, con el objeto de prevenir una toma de posesión de la entidad vigilada por parte de la misma Superintendencia. Estas medidas son la vigilancia especial; la recapitalización; la administración fiduciaria; la cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos, y la enajenación de establecimientos de comercio a otra institución; y la fusión.

Luego, en el artículo 114, se contempla que la Superintendencia Bancaria podrá tomar posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de las entidades bajo su vigilancia, si se presenta alguna de las siguientes causales, que, a su juicio, hagan necesaria la medida:

“a) Cuando haya suspendido el pago de sus obligaciones;

b) Cuando haya rehusado la exigencia que se haga en debida forma de someter sus archivos, libros de contabilidad y demás documentos, a la inspección de la Superintendencia Bancaria;

c) Cuando haya rehusado el ser interrogado bajo juramento, con relación a sus negocios;

- d) Cuando incumpla reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia Bancaria debidamente expedidas;
- e) Cuando persista en violar sus estatutos o alguna ley;
- f) Cuando persista en manejar sus negocios en forma no autorizada o insegura, y,
- g) Cuando se reduzca su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento (50%) del capital suscrito.”

De acuerdo con el decreto citado, la toma de posesión de una institución vigilada por la Superintendencia Bancaria puede darse de dos formas, a saber: la toma de posesión para la administración y la toma de posesión para la liquidación. Según el artículo 115, la toma de posesión para administrar tiene por fin colocar a la institución “en condiciones de desarrollar su objeto social de acuerdo con las disposiciones legales...” Es decir, de lo que se trata con este instrumento es de procurar la revitalización de la institución, fin para el cual se remueve la administración existente. Por ello, la toma de posesión se mantiene “hasta cuando se subsanen las causas que hayan dado lugar a la adopción de la medida.”

Por su parte, la toma de posesión para liquidación persigue, como lo señala el literal a) del artículo 116, “la disolución de la institución de la que se toma posesión.” En consecuencia, en este evento la toma de posesión sobre la institución se conserva “hasta cuando se declare terminada su existencia legal...”

Las dos formas que asume la toma de posesión tienen algunos efectos similares, como se puede deducir de los artículos 116 y 117. Así, por ejemplo, en los dos casos se presenta que tanto los administradores y directores de la institución como el revisor fiscal, son retirados de sus funciones. Igualmente, en ambos se determina la improcedencia del registro de documentos de cancelación de gravámenes constituidos en favor de la institución intervenida, salvo expresa autorización del director del fondo de garantías de instituciones financieras – o del liquidador por el designado -, o del administrador de la institución. De la misma manera, los dos instrumentos de toma de posesión tienen como consecuencia que los registradores no puedan inscribir ningún acto que afecte el dominio de los bienes de propiedad de la intervenida, so pena de ineficacia, salvo que dicho acto haya sido realizado por alguno de los funcionarios mencionados.

De acuerdo con el decreto, los efectos de la toma de posesión para administración son únicamente los arriba señalados. Por el contrario, los efectos de la toma de posesión para liquidación se extienden mucho más allá de los ya enumerados. Entre las consecuencias adicionales de la toma de posesión para liquidación se encuentran: la disolución de la institución; la exigibilidad de todas las obligaciones a plazo a cargo de la intervenida, sean comerciales o civiles, estén o no caucionadas; la formación de la masa de bienes; la cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que afecten bienes de la intervenida, con la finalidad de integrar la masa de la liquidación; y la terminación de toda clase de procesos de ejecución que cursen contra la intervenida, una vez se encuentre ejecutoriada la providencia que ordene el avalúo y remate de los bienes o la que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, para su acumulación dentro del proceso de liquidación forzosa administrativa en lo que corresponda a la entidad en liquidación. En este caso, los jueces de conocimiento deben proceder de oficio y comunicar de la terminación de los procesos al liquidador de la entidad. Cabe aclarar que el decreto precisa que contra las entidades en liquidación no puede iniciarse ningún proceso ejecutivo que esté basado en obligaciones contraídas con anterioridad a la toma de posesión.

En forma similar a lo que ocurre con los efectos, existen medidas preventivas que son comunes a las dos formas de toma de posesión y medidas que son propias de la toma de posesión para liquidación, tal como se observa en los artículos 291 y 292 del decreto. Así, por ejemplo, se aplican a las dos la inmediata guarda de los bienes y colocación de sellos y demás seguridades indispensables; la prevención a los deudores de la intervenida de que sólo podrán pagar al administrador o el liquidador designado, con la advertencia de que el pago hecho a persona distinta será inoponible; la prevención a todos los que tengan negocios con la institución intervenida de que para todos los efectos legales deben entenderse exclusivamente con el administrador o el liquidador designado; la prevención a los registradores para que se abstengan tanto de cancelar los gravámenes constituidos en favor de la intervenida como de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida, salvo que estos actos sean autorizados o realizados por el administrador o el liquidador designado; la orden de registrar en la cámara de comercio del domicilio de la intervenida la cancelación del nombramiento de los administradores y del revisor fiscal; la designación del funcionario comisionado para ejecutar la medida, quien podrá solicitar que se decreten y se practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión; y la adopción de las medidas necesarias para la

designación del administrador o el liquidador respectivo, según el caso.

También en este caso existen una serie de medidas preventivas que son propias de la toma de posesión para la liquidación de la institución financiera. Entre ellas se destacan: la orden a la institución intervenida para que ponga a disposición del superintendente sus libros de contabilidad y demás documentos que requiera; la advertencia de que, en adelante, no se pueden iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al liquidador, so pena de nulidad; la comunicación a los jueces que conozcan de procesos ejecutivos contra la entidad en liquidación, para que procedan a remitirlos al liquidador, quien los acumula al proceso de liquidación forzosa administrativa.

8. Para terminar este acápite resta aclarar que, de acuerdo con los artículos 98 de la Ley 79 de 1988 - “por la cual se actualiza la legislación cooperativa” - y 215 del decreto 663 de 1993 - contenido en la Parte Octava del mismo, que se titula “sistemas especiales de remisión” -, las entidades cooperativas que realizan actividades de carácter financiero se rigen por las normas propias de las instituciones financieras, en concordancia con las del régimen cooperativo. De ello se desprende que también son aplicables a las entidades cooperativas que desarrollan actividades financieras los institutos de salvamento y protección de la confianza pública contemplados en el decreto, entre los cuales se encuentran las medidas de toma de posesión, bien sea para administración, o bien para liquidación.

¿Vulneraron los juzgados demandados derechos fundamentales de los actores al darle trámite a los procesos ejecutivos y decretar el embargo de cuentas de la Caja Popular Cooperativa?

9. La Caja Popular Cooperativa incurrió en una de las causales que autorizan la toma de posesión sobre sus bienes, haberes y negocios. Por esa razón, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas decidió tomar posesión de la misma, mediante la resolución N° 1889 del 19 de noviembre de 1997, con el objeto de administrarla hasta cuando se subsanaran las causas que motivaron la decisión. El DANCOOP consideró, dentro de su marco de discrecionalidad, que la medida apropiada en este caso era la de la toma de posesión para administración, con las consecuencias que ello implica. Por ello, en la misma resolución 1889 de 1997 dispuso una serie de medidas propias de la toma de posesión para

administración.

10. Los actores consideran que los efectos y las medidas preventivas propias de la toma de posesión para la liquidación de una entidad intervenida deben ser aplicadas también en el caso de la Caja Popular Cooperativa, puesto que, de lo contrario, se estaría condenando a esta entidad a la quiebra definitiva. Ellos expresan que, por lo tanto, los juzgados demandados no deberían haber dado trámite a los procesos ejecutivos presentados contra la Caja con base en acreencias anteriores a la resolución en que se determinó tomar posesión de la Caja para administrarla.

En principio, la posición de los demandantes no es de recibo. La legislación ha establecido dos tipos de toma de posesión, a partir de la experiencia de que no en todos los casos es necesario proceder a liquidar las entidades, siendo suficiente, en algunos de ellos, la sustitución de los miembros de los cuerpos directivos de la institución. Y como de lo que se trata es de recuperar una entidad en dificultades, lo propio es que ella siga adelantando de manera normal sus actividades, tal como lo hacen las demás empresas del sector. Por eso es comprensible que en el decreto se señalen diferencias entre las tomas de posesión para administrar y liquidar, en lo relacionado con sus efectos y con las medidas preventivas que de ellas se derivan.

Con todo, el caso bajo análisis presenta una particularidad que no puede ser ignorada. Ella consiste en que la Caja Popular Cooperativa no se encuentra desarrollando sus actividades de manera normal, como bien lo indica el hecho de que la cooperativa se encuentra en cesación de pagos y retiros desde el mismo día de su intervención. Es decir, en esta situación concreta se observa que los ahorradores no han podido retirar sus dineros desde noviembre de 1997 y que están a la espera de que la entidad logre recuperarse para poder acceder a sus ahorros.

La Sala estima que este hecho debe ser tenido en cuenta en la solución del conflicto que se analiza. No puede darse el mismo tratamiento a dos entidades sometidas a la medida de toma de posesión para administración, cuando una de ellas, si bien está en dificultades o amenaza caer en ellas, puede cumplir con todas sus obligaciones, mientras que la otra no está en condiciones de responder por su obligación primordial, cual es la de pagar a los ahorradores todos sus dineros. Y si bien el decreto 0663 de 1993 no establece ninguna

diferenciación al respecto, lo cierto es que el juez debe proceder a formularlas para ajustar el trámite de estos procesos de recuperación de las entidades que han sido intervenidas para administración a la perspectiva constitucional y a los propósitos de la misma Ley 35 de 1993. Todo ello en cumplimiento de su función de modular las normas jurídicas a los casos concretos, para evitar inequidades extremas, emanadas de una aplicación irreflexiva de la ley.

Como se observó en el Fundamento Jurídico 7, distintas normas constitucionales se ocupan de la protección de los ahorradores. Es por eso que en el artículo 335 se precisa que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público “son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado...” Asimismo, el numeral 24 del artículo 189 le asigna al Gobierno la obligación de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen las actividades descritas, todo con el objeto de proteger a los ahorradores.

El propósito de defender los intereses de los ahorradores condujo también a la instauración de los mecanismos de intervención establecidos en la Ley 35 de 1993, reglamentada por el varias veces mencionado decreto 0663 de 1993. Como se señaló en el Fundamento Jurídico 7, estos instrumentos de intervención estaban “enmarcados dentro del propósito general de salvaguardar la solvencia, la confianza y los intereses de los usuarios del servicio financiero...”, tal como quedó claro en los literales a) a d) del artículo 1 de la mencionada Ley 35 de 1993.

Asimismo, el ánimo de proteger a los ahorradores se manifiesta en la regulación del proceso liquidatorio de las entidades financieras. Es por eso que en el artículo 299 del mismo decreto 663 de 1993 se establece que dentro de los bienes que no forman parte de la masa de la liquidación se encuentran “los depósitos de ahorro o a término constituidos en establecimientos de crédito”. Esta norma es complementada por el numeral 6 del artículo 300 del mismo decreto, que se ocupa del orden que ha de seguirse para la restitución de las sumas excluidas de la masa de liquidación, sobre el cual indica que se guiará por “el principio de la protección de los ahorradores.”

En atención a lo anterior, no es razonable que en una situación como la que es objeto del

análisis de esta Sala los ahorradores tengan que soportar el no pago de sus dineros y la incertidumbre acerca de la posible pérdida de los mismos, mientras que acreedores que se encuentran en un lugar muy bajo dentro de la escala de prioridades en los pagos - como es el caso de la sociedad Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo LTDA.- acuden a los despachos judiciales y obtienen el pago de sus acreencias comerciales. La aceptación de estos sucesos constituiría un aliciente para que todos los acreedores de la Caja Popular Cooperativa se dirigieran a los juzgados para obtener el pago de sus cuentas, en desmedro de los ahorradores, el sector que de acuerdo con la Constitución y la ley debería ser privilegiado. Asimismo, admitir esta situación implicaría indicarle a los ahorradores que el camino apropiado para recuperar su dinero no es el de la espera paciente de los resultados del programa de recuperación de la entidad, sino instaurar prontamente las respectivas demandas judiciales. En este último caso, la presentación de las demandas mencionadas solamente sería viable para los ahorradores de grandes sumas o los que se encuentren organizados, pero el final sería en todo caso previsible: la pronta liquidación de la entidad, con el consiguiente perjuicio para un gran número de cuentahabientes.

Por lo tanto, esta Sala considera que en el caso concreto bajo análisis, que se distingue por el hecho de que la entidad financiera intervenida mediante la toma de posesión para administración ha suspendido los pagos a sus ahorradores, se debe también aplicar la normatividad existente para las tomas de posesión para liquidación, en lo relacionado estrictamente con la prohibición de que se inicien procesos ejecutivos contra la entidad con base en acreencias anteriores a la resolución de toma de posesión. En estos casos, las exigencias de pago deben dirigirse hacia el administrador designado para que éste las reconozca e incluya dentro de su plan de pagos, de acuerdo con las posibilidades económicas de la entidad, y siempre respetando los intereses privilegiados de los ahorradores de la misma.

Ahora bien, es importante aclarar que la prohibición de iniciar procesos ejecutivos contra la entidad intervenida se aplica únicamente a las acreencias anteriores a la toma de posesión. Ello, por cuanto la recuperación de la entidad - que es el fin de la medida de toma de posesión para administración - depende de su capacidad de realizar operaciones económicas, y esta capacidad se esfumaría si los posibles contratistas de la entidad observaran que ella es inmune ante cualquier demanda dirigida a obtener el pago de sus cuentas.

Los argumentos anteriores permiten concluir que los juzgados demandados sí vulneraron el derecho a la igualdad de los actores - y de todos los ahorradores de la Caja Popular Cooperativa - al darle trámite a las demandas ejecutivas instauradas por la firma Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda. y por el señor Pablo Enrique Cárdenas Torres contra la Caja Popular Cooperativa, y al ordenar el embargo de las cuentas corrientes de ésta. Las actuaciones de los juzgados desconocieron la obligación constitucional de brindar una protección especial a los ahorradores en los casos en que las entidades financieras entran en dificultades de un orden tal, que obligan a su intervención.

Igualmente, al darle curso a los procesos ejecutivos vulneraron el derecho de los ahorradores al debido proceso, que en este caso se concreta en su derecho a que las obligaciones contraídas por la entidad con anterioridad a su intervención no sean exigidas judicialmente mediante el mecanismo expedito del proceso ejecutivo, sino que tengan que acumularse ante la entidad intervenida, para que ésta las pague en el momento en que supere sus dificultades económicas, todo ello en aras de la defensa de los intereses de los ahorradores.

Los Juzgados justificaron su actuación con la indicación de que se les había notificado en forma tardía sobre la intervención de la Caja Popular Cooperativa. Sin embargo, en los certificados de existencia y representación de la entidad que fueron aportados por los demandantes dentro de los procesos ejecutivos se daba cuenta de que la entidad cooperativa había sido intervenida mediante la medida de toma de posesión para administración. A la vista de lo anterior, y en aras de la defensa de los intereses de los ahorradores, de acuerdo con la Constitución, los Juzgados deberían haber indagado acerca de las condiciones en las que se encontraban la Caja y sus ahorradores, para determinar el procedimiento a seguir. No obstante, procedieron a darle curso a los procesos, con lo cual desatendieron la orden constitucional de brindarle protección especial a los ahorradores.

La actuación de los juzgados demandados constituye una vía de hecho. El trámite que se le dio a las demandas ejecutivas adolece de un defecto sustantivo,² en la medida en que con él se desconoció de manera flagrante el mandato constitucional de garantizar una protección especial a los ahorradores y, por contera, generó una inequidad manifiesta. En situaciones como la que se analiza, el juez tiene que obrar orientado por el principio de la primacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, inaplicar o adaptar las

normas pertinentes a los principios y fines constitucionales.

Por lo tanto, esta Sala de Decisión revocará la sentencia de tutela dictada por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, para, en su lugar, conceder el amparo solicitado. Por consiguiente, se ordenará a los juzgados demandados poner término a los procesos que son objeto de la demanda de tutela.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia de tutela dictada por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito de Santa Fe de Bogotá, dictada el día 31 de julio de 1998, y, en su lugar, CONCEDER el amparo solicitado por los señores Néstor Romero Huertas, Luis Rodríguez y Luis López contra los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá.

Segundo: DECLARAR que los procesos ejecutivos adelantados por los Juzgados Cuarto y Treinta Civiles del Circuito de Bogotá contra la Caja Popular Cooperativa, con base en las demandas presentadas por la sociedad Aguayo y Asociados Publicidad y Mercadeo Ltda. y por el señor Pablo Enrique Cárdenas, constituyen vías de hecho y, por lo tanto, ordenar que se ponga fin a los mismos, en los términos y para los efectos de esta sentencia.

Tercero: Líbrense por Secretaría las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 El proyecto de ley original, su exposición de motivos y las distintas ponencias sobre el mismo se encuentran en la publicación del Senado de la República titulada “ Historia de las leyes, legislaturas 1992-1993”, Tomo VII, pp. 135- 227.

2 La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela contra actuaciones judiciales procede únicamente en los casos en los que se presenta una vía de hecho. Los defectos de estas actuaciones que pueden conducir a su calificación como vías de hecho han sido precisados, entre otras sentencias, en las providencias T-008 de 1998 y T-162 de 1998.