

DJU

PREFIJO DEL ÁREA

## ALCANCE DE LA FUNCIÓN DE SEGUIMIENTO DE FOGAFÍN A LOS LIQUIDADORES DE LAS ENTIDADES EN LIQUIDACIÓN

El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en adelante Fogafín, ha elaborado el presente documento con el fin de dar a conocer el alcance de la función de seguimiento que efectúa a los liquidadores de las entidades en liquidación.

### FOGAFÍN

Fogafín fue creado por la Ley 117 de 1985 como persona jurídica autónoma de derecho público y naturaleza única, es una autoridad financiera adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su función consiste en proteger la confianza de los depositantes y acreedores de las instituciones financieras inscritas.

En cumplimiento de este objeto, son sus funciones:

- a. Servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de las instituciones inscritas;
- b. Participar transitoriamente en el capital de las instituciones inscritas;
- c. Procurar que las instituciones inscritas tengan medios para otorgar liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago;
- d. Organizar y desarrollar el sistema de seguro de depósito y, como complemento de aquél, el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el de financiamiento a los ahorradores de las mismas;
- e. Llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores tanto en las instituciones financieras objeto de liquidación forzosa administrativa dispuesta por la Superintendencia Bancaria, como en la liquidación de instituciones financieras que se desarrolle bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación. Para el

desarrollo de la función aquí señalada el Fondo observará las normas que regulan tales procesos.

La función de seguimiento de la actividad de los liquidadores deberá sujetarse a las reglas que mediante normas de carácter general establezca el Gobierno Nacional.

f. En los casos de toma de posesión, designar a los agentes especiales de instituciones financieras.

Su organización, objeto, funciones y operaciones autorizadas se encuentran expresamente regulados en los artículos 113 a 117 y 316 a 324 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

## **GENERALIDAD DEL PROCESO LIQUIDATORIO**

El proceso de liquidación es un proceso concursal y universal cuya finalidad esencial es la pronta realización de los activos y el pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la respectiva entidad hasta la concurrencia de sus activos, preservando la igualdad entre los acreedores,

En ese sentido el proceso liquidatorio es el conjunto de actividades necesarias para dar fin a los negocios y obligaciones pendientes de una entidad, que se deben realizar con posterioridad a la orden de liquidación de la entidad, es decir que la entidad deja de cumplir su objeto social y debe someterse al mencionado proceso para efectuar sus pagos de conformidad con las normas especiales.

Actualmente, Fogafín cuenta con facultades para realizar el seguimiento a los procesos liquidatorios de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

En Colombia el proceso de liquidación de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia está reglamentado por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 2555 de 2010, parte 9, artículos 9.1.1.1.1 a 9.5.1.1.1

De acuerdo con el marco legal vigente para los procesos liquidatorios de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, actualmente existen tres modalidades de liquidación, así:

- **Liquidación forzosa administrativa:** Este tipo de liquidación se desarrolla cuando la Superintendencia Financiera de Colombia ordena mediante acto administrativo la liquidación de la entidad, en los eventos en que se presenten los hechos que configure alguna de las causales previstas en el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- **Liquidación ordenada por Decreto:** Esta liquidación se rige por el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y aplica únicamente para las instituciones financieras públicas.
- **Liquidación voluntaria de entidades privadas:** Este tipo de liquidación se ejecuta cuando los accionistas de una entidad privada deciden la liquidación de la misma. Esta liquidación requiere de la aprobación de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Se reitera que una vez liquidada una entidad, cesa su actividad y se inicia una fase en la cual el objetivo se dirige exclusivamente a la pronta realización del activo, al pago gradual y rápido del pasivo externo, de acuerdo con la prelación legal y a la distribución de los activos remanentes entre los accionistas, si hubiere lugar a ello, persiguiendo la extinción de las obligaciones de la persona jurídica hasta donde lo permitan las disponibilidades de la misma.

Es de señalar que en un proceso liquidatorio confluyen varios procedimientos que, en conjunto, deben cubrir todas las etapas que lo constituyen, por lo que la liquidación de una entidad se caracteriza por ser:

- **Un proceso especial:** Teniendo en cuenta que es un procedimiento que se halla sometido a un trámite específico en el que intervienen varios órganos, diferentes jurisdicciones y tantas personas como acreedores o terceros sean afectos al mismo.
- **Un proceso único y complejo:** Toda vez que confluyen diversas actividades jurídicas y económicas que deben coordinarse para alcanzar el fin propuesto.
- **Un proceso universal y concursal:** porque implica la afectación de todo el patrimonio de la entidad en liquidación para satisfacer los intereses de los acreedores vinculados al proceso, quiere esto decir que se agrupan todos los

bienes del deudor y se convoca a todos los acreedores con derechos a hacerse parte en el proceso liquidatorio.

## **EL ROL DE FOGAFÍN EN LOS PROCESOS LIQUIDATORIOS:**

En el caso de la liquidación de una entidad, le corresponde a Fogafín designar<sup>1</sup> al liquidador y al contralor, así mismo Fogafín podrá designar al liquidador suplente cuando las circunstancias lo ameriten, remover y dar posesión de sus cargos al liquidador principal, a su suplente y al contralor de la entidad en liquidación. El liquidador principal y su suplente, así como el contralor, no son trabajadores de Fogafín o de la entidad para cuya liquidación fueron designados. Estas personas cumplen la función transitoria de servidores públicos.

Designado el liquidador y el contralor, corresponde a Fogafín llevar a cabo el seguimiento a la actividad del liquidador. Dicha labor de seguimiento estará orientada al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la liquidación de acuerdo con lo señalado por los artículos 11.3.1.1.2 y siguientes del Decreto 2555 de 2010, modificados por el Decreto 1535 de 2016.

Es de advertir que Fogafín no efectuará seguimiento a las liquidaciones de las entidades que así lo determine el Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general quienes además se regirán por el marco normativo que indique el Gobierno en las normas que decreten la liquidación, y aquellas en las cuales tal función corresponde al Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas - Fogacoop.

Para el desarrollo del seguimiento mencionado, Fogafín de acuerdo con las normas que regulan los procesos de liquidación, según la modalidad adoptada, ejerce la función hasta que termina la existencia legal de la entidad o, de ser el caso, hasta que se disponga la restitución de la entidad a los accionistas, una vez pagado el pasivo externo.

Fogafín tiene facultades para acceder en cualquier momento a la información de la entidad en liquidación, así como exigir la presentación de planes de trabajo, presupuestos, informes de ejecución y demás documentación que considere pertinentes.

---

<sup>1</sup> Artículo 296 numeral 1 literal a) del E.O.S.F.

Además de las facultades ya mencionadas, la Ley le ha atribuido a Fogafín funciones específicas en el desarrollo del proceso liquidatorio, entre otras, las más importantes:

- Ordenar la reapertura<sup>2</sup> de un proceso liquidatorio si, con posterioridad a su terminación, se tiene conocimiento de la existencia de bienes o derechos de propiedad de la entidad o se evidencian gestiones pendientes de conclusión. Tal reapertura deberá cumplir con las condiciones previstas en la norma.

En este evento, Fogafín designará un liquidador para que lleve a cabo el proceso, conforme a las normas previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas pertinentes.

- Previo concepto del liquidador, decidir mediante acto administrativo la suspensión<sup>3</sup> del proceso liquidatorio, cuando no puedan continuarse las etapas propias del mismo por circunstancias tales como, iliquidez transitoria o procesos judiciales pendientes de resolver. Igualmente, y cuando se superen las circunstancias que dieron lugar a la suspensión del proceso liquidatorio, decidir la continuación del mismo.
- Suscribir convenios o contratos de mandato<sup>4</sup> con las entidades en liquidación, con el propósito de finiquitar las actividades pendientes del proceso liquidatorio, incluyendo procesos judiciales. Para tales efectos, el liquidador debe estimar y entregar la reserva respectiva<sup>5</sup>. Tales convenios o contratos también pueden ser suscritos con entidades diferentes a Fogafín.
- Autorizar<sup>6</sup> la celebración de contratos de administración fiduciaria y no fiduciaria de la cartera y de las acreencias de las entidades financieras que han sido objeto

---

<sup>2</sup> Artículo 9.1.3.7.2 del Decreto 2555 de 2010

<sup>3</sup> Artículo 9.1.3.7.1 del Decreto 2555 de 2010

<sup>4</sup> Artículo 9.1.3.6.3 del Decreto 2555 de 2010 literal b) en concordancia con el numeral 11 del artículo 301 del E.O.S.F. “(...) el Liquidador podrá suscribir directamente convenios o contratos de mandato con otras instituciones financieras intervenidas, con terceros e incluso con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN, mediante los cuales contrate la realización de actividades relacionadas con la liquidación. (...)”

<sup>5</sup> Artículo 9.1.3.5.1.0 del Decreto 2555 de 2010 “(...) Terminada la liquidación sin que se haya hecho exigible la obligación condicional o litigiosa, la reserva se entregará al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN en calidad de mandato, o a una sociedad fiduciaria encargada de su pago. (...)”

<sup>6</sup> Artículo 9.1.3.6.3 del Decreto 2555 de 2010 “(...) En todo caso, deberá obtener la autorización del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN en los casos previstos en el literal n) del numeral 1 del artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás previstos en la ley. (...)”

de toma de posesión para liquidación, o celebrar contratos de mandato<sup>7</sup> para la realización de actividades relacionadas con la liquidación.

- Dar concepto previo sobre las firmas valuadoras escogidas por la entidad en liquidación para adelantar la valoración de los activos<sup>8</sup>. Dicho concepto se establece de forma general y en forma previa en la Circular Externa expedida por Fogafín para efectuar seguimiento a los procesos de liquidación. Por ejemplo, en el caso de la valoración de activos como la cartera, dicha Circular establece que esta se debe realizar por firmas asesoras seleccionadas según el documento de términos de referencia definido en dicha Circular.
- Expedir la metodología para el análisis de la relación costo – beneficio en la enajenación<sup>9</sup> de activos de las entidades en liquidación forzosa administrativa. Dicha metodología se establece en la Circular antes mencionada para el seguimiento de los liquidadores.
- Recibir las sumas no reclamadas por los acreedores durante el proceso liquidatorio con destino a la reserva<sup>10</sup> correspondiente.
- Expedir instructivos<sup>11</sup> de carácter general en relación con los diferentes aspectos del proceso de liquidación forzosa administrativa.

## QUÉ IMPLICA LA FACULTAD DE SEGUIMIENTO:

La facultad de seguimiento esta prevista en el título 1 del libro 3 parte 11 del Decreto 2555 de 2010, a partir del artículo 11.3.1.1.<sup>12</sup> e implica evaluar la gestión y eficacia del liquidador de la respectiva entidad, teniendo en cuenta principalmente los criterios que se señalan en el título antes indicado.

<sup>7</sup> Artículo 9.1.3.6.3 del Decreto 2555 de 2010 sobre celebración de contratos de mandato con otras instituciones financieras intervenidas, con terceros e incluso con Fogafín

<sup>8</sup> Artículo 9.1.3.3.2 del Decreto 2555 de 2010

<sup>9</sup> Artículo 9.1.3.4.1 del Decreto 2555 de 2010 sobre Enajenación de activos

<sup>10</sup> Artículo 9.1.3.5.8 del Decreto 2555 de 2010 “(...) *Vencido este último término, las sumas no reclamadas en cualquier etapa del proceso se entregarán al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN con destino a la reserva correspondiente.(...)*”

<sup>11</sup> Artículo 9.1.3.10.3 del Decreto 2555 de 2010

<sup>12</sup> Artículo 11.3.1.1.2 (Artículo 2 del Decreto 281 de 2006)

Para el ejercicio de sus funciones Fogafín podrá solicitar aquella información que estime necesaria para examinar la gestión y eficacia de la actividad del liquidador, que le permita identificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del proceso liquidatorio definidos por el Fondo, de acuerdo con la naturaleza y complejidad de la entidad objeto de la liquidación, y adoptar las medidas a que haya lugar para que el liquidador logre cumplir los objetivos de acuerdo con las normas que rigen el proceso liquidatorio.

Se entiende por seguimiento la facultad que tiene Fogafín de evaluar la gestión y eficacia del liquidador, para lo cual podrá solicitar información que estime necesaria, que le permita identificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del proceso liquidatorio de acuerdo con la naturaleza y complejidad de la entidad objeto de la liquidación, y adoptar las medidas a que haya lugar para que el liquidador logre cumplir los objetivos de acuerdo con las normas que rigen el proceso liquidatorio.

### **QUÉ NO SE DEBE ENTENDER POR SEGUIMIENTO:**

Es de advertir que, aunque Fogafín cuenta con amplias facultades para ejercer el seguimiento de los procesos liquidatorios, dicha facultad no debe confundirse con las actividades bajo responsabilidad del liquidador, pues cada actuación es singular. El seguimiento<sup>13</sup> efectuado no exonera al liquidador de sus responsabilidades, puesto que Fogafín no puede participar o intervenir en las actividades propias del liquidador ni en la administración de la entidad en liquidación. Fogafín no realiza actividades que impliquen cogestión o coadministración con el liquidador.

En consecuencia, Fogafín en virtud de lo dispuesto por la Ley, no puede adoptar decisiones ni ejercer control de legalidad respecto de los actos administrativos proferidos por los liquidadores, ni respecto de las actuaciones o, en general, de todos los actos que en desarrollo del proceso liquidatorio se puedan o se deban realizar, considerando esta apreciación extensiva a las funciones públicas transitorias del liquidador, competencia que por demás le ha sido legalmente atribuida a otras instancias administrativas.

Para lo anterior, las normas han establecido los parámetros en que el seguimiento se adelanta, lo que significa que no existe coadministración teniendo en cuenta que las

---

<sup>13</sup> Artículo 11.3.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 establece que el seguimiento de Fogafín “(...) no exonera al liquidador de responsabilidad alguna derivada del cumplimiento de sus funciones, ni implica participación o intervención en la administración por parte del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -Fogafín en sus actividades. (...)”

normas del proceso liquidatorio tienen unos límites precisos, sin que les esté dado a Fogafín realizar actividades que impliquen coadministración con el liquidador, los actos de los liquidadores se realizan bajo su dirección y responsabilidad y están cobijados por la presunción de legalidad.

Lo anterior por cuanto es el liquidador, quien actúa como representante legal de la entidad en liquidación, es el encargado de adelantar todos los actos encaminados a la guarda y administración de los bienes de la entidad, la realización de los activos y el pago de las acreencias conforme a la prelación legal.

El seguimiento realizado por Fogafín, de acuerdo con el artículo 11.3.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010, no exonera al liquidador de responsabilidad alguna derivada del cumplimiento de sus funciones, ni implica participación o intervención en la administración por parte de Fogafín en sus actividades.

De otra parte, la información que presente el liquidador a Fogafín no lo eximen de presentar aquellos informes previstos en las normas especiales que regulan el proceso liquidatorio, en particular los destinados a los acreedores del proceso liquidatorio y a los entes de control.

#### **REFERENCIA NORMATIVA:**

- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículos 296, numeral 1°, literal a): Facultad de designación y remoción del liquidador principal y contralor de la entidad en liquidación.
- Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, artículos 316, numeral 2, literal e), y 296, numeral 1°, literal b).
- Decreto 2555 de 2010 artículo 11.3.1.1.2 al 11.3.1.1.6 Seguimiento a la actividad de los liquidadores.
- Decreto 2555 de 2010 Artículo 11.3.15.1.1 al 11.3.15.1.3 Facultades en los procesos de toma de posesión y liquidación de ciertas entidades.
- Decreto 2555 de 2010, Parte 9 Disposiciones del proceso de liquidación.