

Sentencia C-1042/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

UNIDAD DE MATERIA-Noción

Conviene destacar primeramente la noción de unidad de materia que informa la Constitución, y que según lo ha reiterado esta Corporación, se entiende como el imperativo constitucional de coherencia temática, sistemática, causal y teleológica que debe integrar y animar todas las disposiciones de una ley en orden a su correcta interpretación y aplicación dentro del contexto que le es propio.

ARCHIVO GENERAL DE LA NACION-Conservación de las reproducciones de los archivos de entidades financieras

NORMA DEMANDADA-Se ajusta al principio de unidad de materia/ENTIDAD FINANCIERA EN LIQUIDACIÓN-Conservación de archivos y documentos

No cabe duda de que la norma acusada se ajusta al principio de unidad de materia, toda vez que está encaminada a regular lo concerniente a la conservación de archivos y documentos de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria y, particularmente, los de las entidades financieras públicas en liquidación. Contexto en el cual, los archivos y documentos de tales entidades públicas son necesarios al buen suceso del sistema financiero nacional, en tanto contienen valiosa información sobre su existencia, desenvolvimiento y liquidación. Siendo la información un activo fundamental para la existencia y funcionamiento de cualquier entidad pública o privada, el sistema financiero nacional no podría quedar al margen de ella, máxime cuando se trata de entidades financieras públicas en liquidación, respecto de las cuales, como es apenas lógico y jurídico, deben recaer todos los controles evaluativos tanto por parte de las autoridades competentes como de los particulares en ejercicio de su derecho a participar en las decisiones que los afectan.

ESTATUTO ORGANICO DEL SISTEMA FINANCIERO-Conservación de archivos y documentos

Referencia: expediente D-4640

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la ley 795 de 2003.

Demandantes: Dimas Salamanca P. y Arturo Daniel López C.

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., cinco (5) de noviembre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos DIMAS SALAMANCA PALENCIA y ARTURO DANIEL LÓPEZ C. presentaron demanda contra el artículo 22 de la ley 795 de 2003.

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

I. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a la edición oficial No. 45.064 de 18 de marzo de 2003.

LEY 795 DE 2003

por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se

dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

Decreta

Artículo 22. El artículo 96 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Quedará así:

Artículo 96. Conservación de archivos y documentos. Los libros y papeles de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria deberán conservarse por un período no menor de cinco años (5) años, desde la fecha del respectivo asiento, sin perjuicio de los términos establecidos en normas especiales. Vencido este lapso, podrán ser destruidos siempre que, por cualquier medio técnico adecuado, se garantice su reproducción exacta.

Parágrafo. La administración y conservación de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación, se someterá a lo previsto para las entidades financieras en liquidación por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y demás normas que lo modifiquen o adicionen. Una vez transcurridos cinco años se deberá realizar la reproducción correspondiente, a través de cualquier medio técnico adecuado y transferirse al Archivo General de la Nación.

Las historias laborales de los ex funcionarios de las entidades financieras públicas en liquidación, deberán ser transferidas a la entidad a la cual estaban vinculadas o adscritas una vez finalice el proceso de liquidación correspondiente.

I. LA DEMANDA

Consideran los demandantes que el artículo 22 de la ley 795 de 2003 contraviene los artículos 8, 70, 72, 74, 158 y 333 de la Constitución. La sustentación de su demanda la iniciaron explicando los conceptos de: archivo, archivo histórico, comité de archivo, fines de los archivos, función de los archivos, período de retención documental, transferencias documentales, valoración documental, valor primario de los documentos, valor secundario de los documentos, Archivo General de la Nación y sus funciones. Seguidamente expresaron:

- El legislador no diferenci6 los documentos de acuerdo con sus valores primarios, secundarios; cu6les de ellos tienen valores administrativos, judiciales, culturales o hist6ricos. Cu6les de ellos pueden ser destruidos y cu6les no. Los somete todos a un mismo tratamiento, incluida su transferencia al Archivo General de la Naci6n al cumplir el t6rmino previsto en el art6culo acusado. De este modo se afecta la obligatoriedad estipulada en el art6culo 8 superior, en tanto se facilita a las entidades del sector financiero el env6o de libros y papeles del sector sin ning6n rigor, sin que se constituyan en documentos con valores secundarios o hist6ricos, que presten m6rito para ser parte del archivo hist6rico documental de la Naci6n. Es decir, se avala la omisi6n de la valoraci6n documental que debe hacerse antes de realizar el proceso de transferencia documental, en orden a determinar qu6 documentos adquieren valor hist6rico y cu6les no.
- En relaci6n con el art6culo 70 constitucional se afecta el cumplimiento del deber de fomentar el acceso a la cultura por parte del Estado con el desconocimiento de las pol6ticas, normas y metodolog6as archiv6sticas que rigen la organizaci6n y transferencia de documentos hacia el Archivo General de la Naci6n. Pudi6ndose afectar la documentaci6n hist6rica de m6s de trescientos a6os en la medida en que se tendr6an que recibir toneladas de documentos y papeles de entidades financieras que se privaticen, fusionen o liquiden.
- Con referencia al art6culo 72 superior se afecta la protecci6n constitucional al patrimonio cultural de la Naci6n, pues se desconoce toda la normatividad sobre gesti6n documental, organizaci6n de archivos, transferencias documentales, procesos de valoraci6n y eliminaci6n documental. Al respecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la ley 397 de 1997 sobre protecci6n del patrimonio cultural de la Naci6n.
- El art6culo 74 de la Carta tambi6n resulta afectado porque al disponerse las transferencias documentales al Archivo General de la Naci6n, se le est6 imponiendo otra carga a los ciudadanos cuando ellos no puedan acceder directamente a los archivos documentales de las entidades financieras, dado que el Archivo General tendr6 que asumir unas funciones no previstas en la Ley Org6nica, esto es, atender al p6blico respecto de archivos de gesti6n o centrales, y peor a6n, de instituciones que nada tienen que ver con la misi6n del Archivo Nacional. El acceso a los documentos p6blicos se hace nugatorio por cuanto, frente a los grandes vol6menes de documentos a recibir del sector financiero, el Archivo Nacional no tiene la capacidad suficiente para atender los procesos de recepci6n, limpieza, clasificaci6n,

selección, organización, catalogación y sistematización. El párrafo del artículo 22 no es claro en cuanto al soporte que debe ser transferido al Archivo Nacional, ya que éste no puede recibir documentos copia, sólo originales, en cualquier soporte. Tales falencias no le permitirán al Archivo Nacional seleccionar la plataforma tecnológica para consulta, y si son varias entidades, hay dificultades en la compatibilidad. En algunos casos ni siquiera habrá plataformas tecnológicas para la consulta ya que el párrafo no dice quién debe dotar tecnológicamente al Archivo para consultas. Adicionalmente está el problema de determinar quién debe realizar la migración de la información a efectos de actualizarse tecnológicamente. El microfilm también tendrá dificultades.

- El párrafo del artículo demandado dice que los documentos o soportes serán transferidos al Archivo General de la Nación, pero no es claro al establecer si éste debe también atender los requerimientos de administración del archivo en custodia, entre los cuales se destacan consultas de entes estatales. El Archivo Nacional no podrá certificar sobre la veracidad del contenido de los documentos que le transfieran, tan sólo certificará que son copias de las que reposan en sus instalaciones, luego el ciudadano queda desprotegido por cuanto no se le garantiza el pleno acceso a los documentos. Por otra parte, en el caso de un conflicto, la eventual falta de idoneidad de los documentos presentados como prueba puede dar al traste con la defensa del patrimonio de la Nación. Siendo del caso recordar que los documentos en cuestión, a más de ser patrimonio cultural de la Nación, también son pruebas en las que se soportan las relaciones jurídicas.

- La norma demandada viola igualmente el artículo 158 de la Constitución por falta de unidad de materia. Al respecto debe tenerse en cuenta la reseña legislativa del artículo impugnado, para destacar la ausencia de relación del artículo 22 para con la reforma al Estatuto Orgánico Financiero. La primera referencia de esta reforma dice: “DISPOSICIONES ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN DEL AHORRO DEL PÚBLICO, LA PREVENCIÓN DE CRISIS FINANCIERAS Y LA ATENCIÓN DE PROBLEMAS EN INSTITUCIONES INDIVIDUALES”. Siguiendo la doctrina de la Corte Constitucional sobre los requisitos que debe cumplir el cargo por violación del principio de unidad de materia, se tiene que la materia desarrollada por la ley 795 de 2003 está relacionada con el fortalecimiento de instituciones que integran el sistema financiero colombiano. Por contraste, el artículo censurado se centra en el tema de la administración y

conservación de los libros y papeles de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la administración y conservación de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación. No se ve cómo el tema del artículo demandado pueda influir en el sistema financiero colombiano, cómo lo fortalece o cómo protege a los usuarios. En síntesis, el contenido del artículo acusado es ajeno a la filosofía y alcance propuestos para fortalecer el sistema financiero colombiano. No se discute la facultad legislativa del Congreso, sino la falta de técnica en el proceso de producción de la ley, máxime si se considera que el Congreso expidió la ley 594 de 2000, conocida como la Ley General de Archivos, donde se facultó a dos entidades para reglamentar el tema relacionado con los tiempos de retención documental.

- Unidad normativa. En este sentido, lo relativo al período de retención documental guarda unidad con el artículo 25 de la ley 594 de 2000, en el que se le otorgan amplias facultades al Archivo General de la Nación, en coordinación con el Ministerio de la Cultura y el respectivo sector económico, para reglamentar los correspondientes períodos de retención documental. Por tanto se solicita a la Corte declarar la inexecutable parcial del mencionado artículo, manteniéndose así las facultades del Archivo General de la Nación para reglamentar los períodos de retención documental de cualquier tipo de documento y no solo dentro de las limitaciones que allí se prevén. El texto que se debe declarar inconstitucional dice: "...las historias clínicas, historias laborales, documentos contables y..... notariales".

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Carlos Alberto Unigarro Paz interviene en representación del Ministerio del Interior y de Justicia para defender la constitucionalidad del dispositivo demandado y solicitar se declare la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda. Sus argumentos se resumen así:

- Los puntos objeto de controversia se originan en la interpretación de la norma acusada y no

en su texto literal, que no riñe con las disposiciones específicas sobre el tema de los archivos, como es la ley 594 de 2000. La errónea interpretación de la norma no involucra un problema de carácter constitucional. Por tanto, por las razones aludidas por los demandantes no es posible declarar la inconstitucionalidad del artículo impugnado, pues tales razones no se predicen del texto acusado sino de la interpretación subjetiva que ellos hacen de las normas, de lo cual se sigue la improcedencia de los cargos y la imposibilidad de tenerlos en cuenta en términos de control constitucional.

- La parte actora basa parcialmente su argumentación en las supuestas consecuencias de la aplicación de la norma a documentos que de manera excepcional podrían constituirse en patrimonio histórico o cultural de la Nación, frente a lo cual se debe recordar que el juicio de constitucionalidad se hace mediante la confrontación abstracta del dispositivo demandado y la norma superior, para determinar su grado de adecuación, independientemente de la buena o mala interpretación o aplicación que hagan las respectivas autoridades. Un precepto legal no es inconstitucional por la interpretación o aplicación que se haga de él sino por su oposición sustancial a los principios o reglas de la Carta Política.

- De este modo la demanda no cumple con la expresión de las razones en que se apoyan los cargos, toda vez que los motivos de inconstitucionalidad no pueden consistir en la simple expresión del deseo o en la concepción de lo que debió establecer el legislador, o respecto de la forma de ejecución de sus mandatos; antes bien, los motivos alegados deben demostrar la contradicción que se presenta entre el precepto enjuiciado y la Carta.

- Los argumentos expuestos no constituyen motivos de inconstitucionalidad sino de inconveniencia, lo cual daría para una decisión inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda. En todo caso, las disposiciones acusadas no vulneran los mandatos constitucionales.

2. Archivo General de la Nación

El ciudadano Jorge Palacios Preciado, en su condición de Director General de la entidad interviene para solicitar la inconstitucionalidad del artículo demandado. Sus argumentos se resumen así:

- La disciplina de la archivística ha redundado en grandes beneficios para la humanidad a lo

largo de varias centurias, y en el caso de Occidente, particularmente a partir de la Revolución Francesa, donde se consagró el derecho de los pueblos a que la documentación generada por su aparato administrativo pudiese ser consultada sin restricciones. Con el subsiguiente interés de los historiógrafos por el estudio de las fuentes primarias. En este sentido la archivística ha venido refinando sus métodos, atendiendo en mucho a la circunstancia de que no podría conservarlo todo; hoy, por ejemplo, los Estados Unidos conservan solamente el 2% aproximadamente de los documentos que produce al año la Administración.

- La disposición demandada le impone obligaciones adicionales al Archivo General de la Nación, que contravienen los postulados constitucionales y riñen con las normas específicas de orden legal. El artículo 8 superior establece la obligación estatal de proteger las riquezas culturales de la Nación, y el 72 ibídem, prevé que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. En concordancia con esto el artículo 4 de la ley 397 de 1997 incluye el patrimonio documental dentro del patrimonio cultural de la Nación; y el artículo 12 de esta ley dispone que al Archivo General de la Nación le corresponde reunir, organizar, incrementar, proteger, registrar y difundir el patrimonio documental de la Nación. Asimismo la ley 80 de 1989 le señala unas funciones. Mandatos que reglamentaron la transferencia al Archivo General de la Nación de la documentación histórica de los archivos de los organismos del orden nacional del sector central de la Rama Ejecutiva.

- Adicionalmente se debe tener en cuenta el valor documental que poseen los testimonios de archivo, los cuales corresponden a valores primarios y a valores secundarios. Los primeros apuntan a los valores administrativos, esto es, de tipo contable, fiscal, jurídico o legal; debiendo conservarse en las dos primeras fases de archivo (de gestión y central). Posteriormente esos documentos pueden adquirir valores secundarios o históricos, válidos para la investigación retrospectiva, los cuales deben pasar a un archivo histórico. Siendo necesario advertir que gran parte de los documentos de las entidades financieras en liquidación no han adquirido aún los valores secundarios, y por ende, no son aún susceptibles de ser transferidos a un archivo histórico.

- La transferencia de la documentación histórica al Archivo General de la Nación se debe hacer con base en un plan y siguiendo un procedimiento específico ya reglamentado, dentro del cual es de especial importancia la tabla de retención documental.

- La ley general de archivos (ley 594 de 2000) sitúa en cabeza del Archivo General de la Nación la responsabilidad de “orientar y coordinar la función archivista para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección es obligación del Estado, según lo dispone el título I de los principios fundamentales de la Constitución Política”, y preceptúa que es obligación del Estado la administración de los archivos públicos y un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, salvo las excepciones de ley. En este sentido se debe relacionar el artículo 20 constitucional con el artículo 74 ibídem.

- El propósito de los archivos es el de dar al servicio la información que conservan, de lo contrario se podría hablar de depósitos de papel pero no de archivos. Por ello un archivo histórico no debería recibir documentación que carezca de valor secundario, es decir, de valor histórico. Pero la norma acusada pretende convertir al Archivo Nacional en un depósito de papeles y en el archivo de las entidades financieras, sin que el Archivo Nacional tenga capacidad para atender los requerimientos de los ciudadanos, lo cual se traduce en una violación de los artículos 20 y 74 de la Constitución.

- Si llegare a transferirse esa documentación de las entidades financieras en liquidación al Archivo General de la Nación, se generaría una permanente consulta con fines meramente administrativos y de gestión, mas no con el propósito de investigación histórica, trastocándose así la misión institucional del Archivo General de la Nación. La norma impugnada, antes que propender por la conservación de los archivos y documentos de las entidades financieras públicas en liquidación, genera serios inconvenientes con perjuicios que superan las bondades que quiso vislumbrar el legislador.

3. Superintendencia Bancaria

La ciudadana Sandra Helena Mejía García interviene en representación de esta entidad para defender la constitucionalidad del artículo demandado. Sus argumentos se resumen así:

- El Archivo General de la Nación es la entidad encargada de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia de la gestión del Estado y salvaguardar el patrimonio documental como parte integral de la riqueza cultural de la Nación, cuya protección le compete al Estado, según el Título I de los principios fundamentales de la Carta. Al respecto la ley 80 de 1989 le asigna al Archivo Nacional funciones específicas; la ley 594

de 2000 fija unos principios que guían la función archivística; de todo lo cual se deduce que le corresponde al Estado propender por la adecuada administración de los archivos públicos, al igual que garantizar el acceso a los mismos a los ciudadanos, en orden a la protección del patrimonio documental de la Nación. Conforme a esto, le corresponde al Archivo Nacional dictar políticas y organizar la actividad de archivo en el país, normatividad que cobija a las entidades públicas en liquidación.

- De la lectura del párrafo del artículo acusado surgen tres consideraciones, a saber: La administración y conservación de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación se someterán a las normas del Estatuto Orgánico Financiero; transcurridos 5 años se deberá hacer la reproducción correspondiente de los archivos de la entidad a través de cualquier medio técnico adecuado; cuando se haya efectuado la reproducción se transfiere al Archivo General de la Nación. Sobre esto último debe observarse que lo que se transfiere no son las toneladas de libros, papeles y documentos, sino el medio técnico que utilizó el liquidador (microfilm, scanner, disquete, etc.) para hacer la reproducción de los documentos.

- En cuanto al valor histórico de los documentos, ello será determinado por la entidad en liquidación con arreglo al plan de trabajo archivístico, según el Acuerdo No. 057 de 2000 del Archivo General de la Nación. Por donde, el deber de transferencia se impone por el carácter público de la entidad en liquidación, y a cuyos fines milita el Archivo Nacional en tanto memoria institucional del Estado. Tampoco se le están creando cargas a esta entidad ni negando a los ciudadanos el acceso directo a los archivos documentales, pues, de una parte es deber del Estado la administración de los archivos públicos, y de otra, es un derecho de los ciudadanos el acceso a los mismos, siendo indiferente que deban acudir al Archivo Nacional en lugar de la propia entidad pública.

- Por último, los cuestionamientos de los demandantes sobre la falta de capacidad del Archivo General de la Nación para atender sus funciones, son consideraciones ajenas a un debate de constitucionalidad.

- En lo tocante al cargo por violación de la unidad de materia es necesario tener en cuenta que la ley 795 de 2003 tiene como objetivo el ajustar normas que se hallaban en el Estatuto Orgánico Financiero y expedir disposiciones relacionadas principalmente con el

fortalecimiento de las instituciones que integran el sistema financiero. Ahora bien, el tema de la administración y conservación de los libros y papeles de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria se hallaba regulado en el artículo 96 del Estatuto Orgánico Financiero, por tanto, la modificación introducida por el artículo 22 acusado, encaja bien dentro de uno de los núcleos temáticos de la ley 795 de 2003, esto es, ajustar normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

- En cuanto al artículo 333 superior debe entenderse que su violación se produce con la obstrucción o abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. En el presente caso no se ve cómo la norma censurada desconozca la libre competencia económica, ya que la misma no impide el ejercicio de la actividad económica de las empresas privadas que administren archivos de entidades privadas y aún de entidades públicas que no se encuentren en estado de liquidación. Se trata simplemente de la asignación de una función por parte del legislador a una entidad pública que cumple con dicha tarea, sin que en modo alguno se afecten derechos de particulares que administren archivos. Por consiguiente, no es dable asemejar esta función pública a una práctica monopolística o atentatoria de la libre competencia, pues, de una parte, el Archivo General de la Nación cumple con una función pública que no busca lucrarse en la forma en que lo hacen los particulares que prestan servicios de manejo de archivos, y de otra, el artículo demandado no beneficia a alguna de estas empresas en particular, ni incentiva el ejercicio de prácticas desleales a la competencia.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa interviene en representación de este Ministerio para defender la constitucionalidad del artículo acusado. Sus argumentos se resumen así:

- A pesar de que la norma acusada exprese que después de 5 años esos documentos pueden ser destruidos, ellos deben estar en condiciones de ser reproducidos “por cualquier medio técnico adecuado”, por lo que su protección queda garantizada. Además, dicha norma es subsidiaria respecto de las reglas especiales, tales como las de la ley 594 de 2000, en la que se establecen los lineamientos sobre el tema de los archivos. Por tanto, los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación, al momento de su transferencia al Archivo General de la Nación, deberán cumplir las reglas sobre administración y conservación.

- En la perspectiva de la inspección y vigilancia que compete a la Superintendencia Bancaria, los archivos de las instituciones financieras deben garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta. De suerte tal que la adecuada administración y conservación de los archivos es obligatoria para dichas entidades, lo que se verá reflejado a la hora de la remisión de los documentos.
- La mayoría de los documentos y archivos de que trata la norma impugnada no pueden tratarse como riqueza cultural de la Nación, por lo cual no se ve relación del cargo frente a los artículos 70 y 72 de la Constitución. Por el contrario, la protección de tales documentos queda garantizada al quedar bajo la conservación del Archivo General de la Nación.
- Por otra parte, el valor probatorio de los documentos no se perderá, por cuanto normas como los decretos 2527, 3354 y 2620 de 1993 permiten su microfilmación, otorgándoles el mismo valor que a los originales.
- La Constitución no le especifica funciones al Archivo General de la Nación, por lo que no se puede aceptar que el artículo sea inconstitucional. Además, es ésta la institución idónea para cumplir los fines y funciones mencionados en el artículo cuestionado. Teniendo en cuenta que los archivos transferidos se catalogan como archivo público, le corresponde al Estado ejercer el pleno control sobre los documentos que lo integran.
- El artículo atacado no quebranta el principio de unidad de materia, toda vez que el mismo modifica una norma del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, concretamente el artículo 96; y el título de la ley expresa: "...por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero". Además, el artículo 22 sólo habla de los archivos de las instituciones financieras, no de los archivos de otro tipo de entidades, es decir, no se sale del marco que debe regular.
- En cuanto al quinto cargo debe recordarse que toda persona es libre de escoger profesión u oficio, lo cual no tiene nada que ver con la norma acusada. La libre competencia no se lesiona, pues lo que pretende la norma es que los archivos de las entidades financieras de carácter público que se hallen en liquidación pasen a ser manejados, después de 5 años, por el Archivo General de la Nación. Entidad ésta que es la más idónea para manejar y conservar tales archivos. Por lo demás, dada su naturaleza y misión, no cabe aquí la comparación entre entidades privadas y el Archivo General de la Nación.

5. Universidad Santo Tomás

La ciudadana Luz Amparo Serrano interviene en representación de esta universidad para defender la constitucionalidad del artículo demandado. Sus argumentos se resumen así:

- En relación con la supuesta desprotección o afectación de la riqueza y el patrimonio cultural de la Nación el cargo no está llamado a prosperar. En primer lugar, porque según la norma acusada, los libros y papeles de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria no se deben enviar de manera general al Archivo General de la Nación, solamente en relación con las de carácter público en liquidación. Lo cual no va en detrimento de la riqueza o patrimonio nacional. La regla demandada tiene como fin el de que los archivos de tales entidades perduren y se protejan más allá de su existencia, dado el interés general que su actividad concentra en punto a la captación de recursos al público, intermediación, ahorros, inversiones, cambios, etc.

- El hecho de que la norma demandada haya ordenado el traslado de los mencionados archivos no significa que el Archivo General no pueda ejercer sobre ellos las funciones de selección, conservación y demás, que le son propias. Además, el Archivo General de la Nación, en tanto entidad se halla sujeto a las competencias organizativas y funcionales del Congreso (art. 150-7, 121 y 122 CP).

- No tienen razón los demandantes al afirmar que es imposible modificar la normatividad preexistente en materia archivística, toda vez que siendo permanente la competencia del Congreso, él puede derogar, modificar, complementar o adicionar las leyes. De otra parte, es obvio que el juicio de constitucionalidad de una ley no se puede hacer respecto de otra ley. Por tanto, la norma impugnada, lejos de violar la Constitución regula una materia propia del legislador, poniéndose a la vez de presente su coherencia para con las reglas preexistentes.

- En cuanto a la supuesta afectación del derecho de acceso a la cultura y a los documentos públicos que reposan en el Archivo General de la Nación es de entender que, la mayor o menor eficiencia con que una entidad estatal cumpla una función, no constituye razón válida para pretender la inexecutable de una norma. Siendo del caso observar que en todo momento le corresponde a las entidades atender a sus funciones con la mayor eficiencia y economía. Contrario a lo afirmado en la demanda, el artículo 22 de la ley 795 de 2003 busca

garantizar el acceso a los documentos de las entidades financieras públicas en liquidación, pues una vez éstas desaparecen, sus archivos no corren la misma suerte, ya que pueden ser administrados y conservados, o destruidos de manera centralizada por el Archivo General de la Nación.

- Tampoco le cabe razón a los demandantes en cuanto a la supuesta violación del principio de unidad de materia, dado que la norma acusada no resulta contraria, extraña o ajena al Estatuto Orgánico Financiero, en tanto regula el manejo que debe darse a los archivos de los sujetos que desarrollan la actividad financiera.

- El cargo por supuesto quebranto del artículo 333 superior tampoco está llamado a prosperar, por cuanto a partir de la entrada en proceso de liquidación la persona jurídica pierde la capacidad para desarrollar su objeto social, limitándose a los actos liquidatorios, siendo común que se terminen los contratos que la entidad había celebrado. Por lo tanto, la entidad en liquidación carece de capacidad para celebrar contratos con cualquier persona dedicada a la administración, custodia, etc., de sus archivos, o para continuar con los ya celebrados. Incapacidad ésta que, según se sabe, no depende del artículo demandado, que sí del hecho de haber entrado en proceso de liquidación.

- Finalmente, en tanto los archivos de las entidades financieras estatales son públicos, bien puede el legislador encargarle su manejo a una entidad de la Administración. Una conclusión en contrario llevaría al extremo de que el manejo de los archivos públicos sólo podría hacerse por los particulares, como resultado de un proceso de libre competencia; limitación que ciertamente no impone el artículo 333 constitucional.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto de dieciséis (16) de julio de dos mil tres (2003) solicita a la Corte declararse inhibida porque el actor no formuló un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser analizado en esta acción. En subsidio solicita se declare la exequibilidad de la norma acusada. Sus argumentos se resumen así:

- Los presuntos cargos de inconstitucionalidad recaen sobre aspectos de aplicación de la disposición y no sobre puntos de constitucionalidad. Toda la argumentación está encaminada a demostrar que la regla impugnada dificultaría el cumplimiento de las funciones asignadas al Archivo General de la Nación, porque los recursos y el personal asignado para esta institución no son suficientes para atender la función que el legislador le encomienda. Argumentos éstos que en modo alguno constituyen cargo en contra del precepto acusado.

- De otra parte la demanda omite lo dispuesto en el artículo 4, literal e) de la ley 594 de 2000 respecto del Archivo General, donde se le asigna la función de orientar y coordinar la función archivística para coadyuvar a la eficiencia del Estado. Lo cual permite decir que el problema planteado por los actores además de recaer sobre dificultades de aplicación, involucra un asunto de interpretación sistemática, el cual tampoco tiene relevancia constitucional.

- Ahora bien, para el caso de que la Corte estime pertinente hacer un pronunciamiento de fondo, este despacho hace las siguientes consideraciones en torno al primer inciso del párrafo del artículo 22, que corresponde a la parte efectivamente censurada:

- Para saber si este inciso es contrario a los artículos 8, 70 y 72 de la Carta Política es necesario referirse a las normas que han regulado la conservación de archivos de las instituciones del sistema financiero y comercial. En efecto, el artículo 150-19 superior faculta al Congreso para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. A su turno el Presidente (art. 189-24) puede ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades de las ya mencionadas y reguladas por ley.

- Con apoyo en lo anterior el Congreso expidió la ley 35 de 1993, facultando al Presidente para incorporar al Estatuto Orgánico Financiero las modificaciones contenidas en esta ley; en desarrollo de lo cual el Presidente dictó el decreto 0663 de 1993, estableciendo en la parte tercera las normas relativas al funcionamiento de las instituciones financieras y en el capítulo XIII el régimen de la información financiera y comercial. Dentro del cual se regulan aspectos relativos a la contabilidad, información de las operaciones a los usuarios, publicidad de la situación financiera y de las inversiones, informes sobre las operaciones, conservación de

archivos y documentos.

- En la parte décimo primera del Estatuto Financiero se regula lo concerniente a la toma de posesión y liquidación de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superbancaria, estableciendo (art. 301-8) que los archivos de la entidad intervenida que sean anteriores a la toma de posesión, se conservarán conforme a lo previsto en el artículo 60 del código de comercio, siendo responsabilidad del liquidador constituir los fondos requeridos para atender los gastos de conservación, guarda y destrucción de los archivos.

- En virtud de las facultades extraordinarias contenidas en la ley 573 de 2000, el Presidente expidió el decreto 254 de 2000, mediante el cual se establece el régimen de liquidación de las entidades públicas del orden nacional, disponiendo en su artículo 39 que el liquidador tiene como responsabilidad constituir, con recursos de la entidad, el fondo requerido para atender los gastos de conservación, guarda y depuración de archivos. El artículo 22 de la ley 795 de 2003 modificó el artículo 95 del Estatuto Financiero en lo tocante a la administración y conservación de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación, señalando que una vez transcurridos 5 años se deberá realizar la reproducción correspondiente a través de cualquier medio técnico adecuado y transferirse al Archivo General de la Nación.

- De lo anterior se concluye que actualmente la administración y conservación de los archivos de las mencionadas entidades se rigen por lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 795 de 2003, en el artículo 301-8 del Estatuto Orgánico Financiero, en el artículo 60 del código de comercio y en el artículo 39 del decreto 254 de 2000.

- Por tanto, la norma acusada en modo alguno desatiende lo previsto en los artículos 8, 70, 11 y 72 de la Carta, dado que la transferencia de los citados archivos -reproducidos- al Archivo General de la Nación no conlleva desconocimiento del Estado en relación con su deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación, y menos aún frente al fomento de la cultura, pues para dicha transferencia los liquidadores están en el deber de apropiar los recursos necesarios, utilizando los medios adecuados para que tales reproducciones reposen en el Archivo General de la Nación, sin que se entorpezca la función de esta entidad estatal.

Por donde, la reproducción por medios técnicos adecuados garantiza la gestión documental, la organización de archivos y transferencias documentales.

- El precepto impugnado tampoco desconoce el artículo 74 superior, por cuanto la veracidad y exactitud del acceso a los archivos de las susodichas entidades se garantiza con el procedimiento del artículo 60 del código de comercio, que al efecto cuenta con la verificación de la Cámara de Comercio.
- Auncuando es cierto que los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación no pueden calificarse como documentos históricos, nada obsta para que el legislador le asigne al Archivo General de la Nación la función de conservar las reproducciones de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación, como se hace tácitamente en la norma demandada, lo que a su vez no le impide al Archivo General el cumplimiento de las funciones previstas en la ley 80 de 1989.
- Además, no se puede desconocer que según la ley 594 de 2000 los archivos públicos son el conjunto de documentos pertenecientes a entidades oficiales y aquellos que se deriven de la prestación de un servicio público por entidades privadas, concepto que comprende las mentadas entidades financieras. Y en lo cual se inscribe la función orientadora y coordinadora del Archivo General de la Nación.
- La regla acusada no vulnera el principio de unidad de materia, toda vez que la misma guarda unidad teleológica, temática y sistemática con el contenido de la ley 795 de 2003, y el hecho de que este asunto se halle estrechamente relacionado con el tema de políticas en materia de archivos no constituye un límite para que el legislador, en la ley 795, determine la manera como deben conservarse los archivos de las instituciones financieras, por cuanto existe una clara unidad temática y sustancial con lo que se dispone en la norma censurada.
- El derecho a la libre competencia tampoco se desconoce, ya que la norma lo que hace es determinar la manera como se deben conservar y custodiar los archivos de las instituciones financieras públicas en liquidación, las que por hallarse en proceso de liquidación sólo pueden ejecutar los actos y celebrar los contratos tendientes a facilitar la liquidación.
- Tampoco es procedente solicitar a la Corte que efectúe unidad normativa entre el artículo 25 de la ley 594 de 2000 y la norma acusada, por cuanto se trata de dos temas diversos. Así, mientras aquél alude a facultades reglamentarias, éste por su parte se refiere a la retención documental y a la manera como se conservarán los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

1. Planteamiento del problema

Los demandantes afirman que la expresión demandada es contraria a la Constitución porque vulnera sus artículos 8, 70, 72, 74, 158 y 333. Por su parte la Vista Fiscal sostiene que la demanda es inepta porque el actor no formuló un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser analizado constitucionalmente; consecuentemente solicita a la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo en torno a la norma acusada.

3. Ineptitud sustantiva de la demanda en relación con los artículos 8, 70, 72, 74 y 333 de la Constitución Política.

En relación con los artículos mencionados en este título, la Corte observa que los demandantes orientan su ataque jurídico aludiendo a circunstancias de oportunidad y conveniencia, tales como las siguientes:

(...) dado que el Archivo General tendrá que asumir unas funciones no previstas en la Ley Orgánica, esto es, atender al público respecto de archivos de gestión o centrales, y peor aún, de instituciones que nada tienen que ver con la misión del Archivo Nacional. El acceso a los documentos públicos se hace nugatorio por cuanto, frente a los grandes volúmenes de documentos a recibir del sector financiero, el Archivo Nacional no tiene la capacidad suficiente para atender los procesos de recepción, limpieza, clasificación, selección, organización, catalogación y sistematización. El párrafo del artículo 22 no es claro en

cuanto al soporte que debe ser transferido al Archivo Nacional, ya que éste no puede recibir documentos copia, sólo originales, en cualquier soporte. Tales falencias no le permitirán al Archivo Nacional seleccionar la plataforma tecnológica para consulta, y si son varias entidades, hay dificultades en la compatibilidad. En algunos casos ni siquiera habrá plataformas tecnológicas para la consulta ya que el parágrafo no dice quién debe dotar tecnológicamente al Archivo para consultas. Adicionalmente está el problema de determinar quién debe realizar la migración de la información a efectos de actualizarse tecnológicamente. El microfilm también tendrá dificultades.

- El parágrafo del artículo demandado dice que los documentos o soportes serán transferidos al Archivo General de la Nación, pero no es claro al establecer si éste debe también atender los requerimientos de administración del archivo en custodia, entre los cuales se destacan consultas de entes estatales. El Archivo Nacional no podrá certificar sobre la veracidad del contenido de los documentos que le transfieran, tan sólo certificará que son copias de las que reposan en sus instalaciones, luego el ciudadano queda desprotegido por cuanto no se le garantiza el pleno acceso a los documentos. Por otra parte, en el caso de un conflicto, la eventual falta de idoneidad de los documentos presentados como prueba puede dar al traste con la defensa del patrimonio de la Nación. Siendo del caso recordar que los documentos en cuestión, a más de ser patrimonio cultural de la Nación, también son pruebas en las que se soportan las relaciones jurídicas.

(...)

En lo tocante al artículo 333 constitucional se observa que el parágrafo del artículo demandado viola la libertad económica y la iniciativa privada, pues excluye del ámbito comercial la prestación de servicios a las entidades financieras públicas en liquidación, sin justificación alguna; sobre esto no hay nada en la exposición de motivos. En este sentido, las empresas que prestan los servicios de guarda, custodia, conservación y destrucción de archivos, de acuerdo con el artículo 22, pueden ofrecer sus servicios para los archivos generados antes de la intervención de las entidades financieras públicas, por un período de cinco años, después de lo cual, los archivos deben ser reproducidos a través de cualquier medio y transferidos al Archivo General de la Nación. Es decir, las empresas que prestan los

servicios de guarda, custodia, conservación y destrucción de archivos tienen una limitación legal que es contraria a la Constitución, pues se restringe su actividad comercial, solo por pertenecer el archivo a una entidad financiera pública en liquidación, como si quienes ejercen este tipo de actividades archivísticas fueran responsables de la creación o liquidación de tales entidades financieras. No puede existir entonces libertad de competencia ni igualdad cuando los particulares deben operar en el mercado simultáneamente con el Archivo General de la Nación, que es una entidad que tiene dentro de sus funciones la de trazar las políticas en materia de archivos y que goza de un claro respaldo presupuestal.

Como se ve, las acusaciones de la demanda se restringen al campo de la aplicabilidad y operatividad de la regla acusada en torno a las funciones del Archivo General de la Nación, al igual que en lo tocante al ejercicio de la libertad de empresa; desatendiendo al punto la exigencia de construir cargos relativos a una comparación jurídico - abstracta entre la norma impugnada y los respectivos cánones constitucionales, lo cual, por fuerza, deviene en ausencia de cargo, y por ende, en ineptitud sustantiva de la demanda. Tal como lo pone de presente el Ministerio Público.

En relación con la estructura jurídica y teleológica que deben ostentar los cargos, de cara al concepto de violación, en sentencia C-1052 de 2001 afirmó la Corporación:

3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”¹. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan². No basta,

pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes³. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”⁴.

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”⁵, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente⁶ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”⁷ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda⁸. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”⁹.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por

lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”¹⁰. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”¹¹ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad¹².

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales¹³ y doctrinarias¹⁴, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”¹⁵; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia¹⁶, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”¹⁷ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Pues bien, considerando que en relación con los artículos 8, 70, 72, 74 y 333 de la Carta Política los demandantes no formularon cargos en términos constitucionales, esta Corporación declarará su inhibición en la parte resolutive.

4. Sobre la unidad de materia

En lo tocante a la supuesta vulneración del artículo 158 superior expresan los demandantes que la materia desarrollada por la ley 795 de 2003 está relacionada con el fortalecimiento de instituciones que integran el sistema financiero colombiano. Que por contraste, el artículo censurado se centra en el tema de la administración y conservación de los libros y papeles de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la administración y

conservación de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación. Que no se ve cómo el tema del artículo demandado pueda influir en el sistema financiero colombiano, cómo lo fortalece o cómo protege a los usuarios. Que en síntesis, el contenido del artículo acusado es ajeno a la filosofía y alcance propuestos para fortalecer el sistema financiero colombiano.

Contra estas afirmaciones conviene destacar primeramente la noción de unidad de materia que informa la Constitución, y que según lo ha reiterado esta Corporación, se entiende como el imperativo constitucional de coherencia temática, sistemática, causal y teleológica que debe integrar y animar todas las disposiciones de una ley en orden a su correcta interpretación y aplicación dentro del contexto que le es propio. Unidad ésta que, en todo caso, no puede asumirse de manera rígida o inflexible; antes bien, dadas las múltiples relaciones de conexidad temática que pueden militar dentro de la ley, le corresponde al legislador darle cabida –bajo criterios de oportunidad y conveniencia- a todos aquellos dispositivos que de manera directa o indirecta se relacionen con la materia central en provecho de sus cometidos, frente a lo cual, el intérprete y operador jurídico debe asumir la ley en el espectro de la pertinencia temática, sin añadir nada a la voluntad expresa o tácita del legislador, pero también, sin desconocer la pertinencia que entrañen los correspondientes contenidos normativos de la ley.

En torno a la pertinencia histórica del tema en cuestión la Sala retoma lo afirmado por la Vista Fiscal, conforme a lo cual, el Congreso expidió la ley 35 de 1993, facultando al Presidente para incorporar al Estatuto Orgánico Financiero las modificaciones contenidas en esta ley; en cuyo desarrollo el Presidente dictó el decreto 0663 de 1993, estableciendo en la parte tercera las normas relativas al funcionamiento de las instituciones financieras y en el capítulo XIII el régimen de la información financiera y comercial. Dentro del cual se regulan aspectos relativos a la contabilidad, información de las operaciones a los usuarios, publicidad de la situación financiera y de las inversiones, informes sobre las operaciones, conservación de archivos y documentos.

Indicó igualmente la Vista Fiscal que, aun cuando es cierto que los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación no pueden calificarse como documentos históricos, nada obsta para que el legislador le asigne al Archivo General de la Nación la función de conservar las reproducciones de los archivos de las entidades financieras públicas en liquidación, como

se hace tácitamente en la norma demandada, lo que a su vez no le impide al Archivo General el cumplimiento de las funciones previstas en la ley 80 de 1989. Vale decir, -con lo cual concuerda esta Corte- si a las preexistentes funciones del Archivo General de la Nación se le agregan unas nuevas, que a su vez resultan compatibles, nada impide el reconocimiento de su constitucionalidad, como en efecto ocurre frente a la norma demandada que según se ve ostenta una clara pertinencia en el marco de la ley 795 de 2003.

En esta dimensión no cabe duda de que la norma acusada se ajusta al principio de unidad de materia, toda vez que está encaminada a regular lo concerniente a la conservación de archivos y documentos de las instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria y, particularmente, los de las entidades financieras públicas en liquidación. Contexto en el cual, los archivos y documentos de tales entidades públicas son necesarios al buen suceso del sistema financiero nacional, en tanto contienen valiosa información sobre su existencia, desenvolvimiento y liquidación. Es lo cierto que en el fondo de esto subyace la indiscutible importancia que tiene la información en toda organización social para tomar decisiones, para actuar, para hacer seguimientos y controlar lo realizado. Por donde, siendo la información un activo fundamental para la existencia y funcionamiento de cualquier entidad pública o privada, el sistema financiero nacional no podría quedar al margen de ella, máxime cuando se trata de entidades financieras públicas en liquidación, respecto de las cuales, como es apenas lógico y jurídico, deben recaer todos los controles evaluativos tanto por parte de las autoridades competentes como de los particulares en ejercicio de su derecho a participar en las decisiones que los afectan. En este sentido, es apenas natural reconocer la importancia que tiene la información de cualquier entidad liquidada frente a los sucesores -deudores y acreedores-, en orden a la valoración y liquidación de los correspondientes créditos y obligaciones, y en el caso de los primeros, con particular énfasis en lo atinente a los créditos laborales.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero debe tener una cobertura normativa suficientemente comprensiva, dentro de la cual, sin lugar a dudas, debe imperar el tema de la conservación de archivos y documentos, tal como en efecto ocurre a instancias del artículo acusado. Siendo oportuno destacar que, tal como lo afirma en su intervención la Superintendencia Bancaria, el tema de la conservación de archivos y documentos de las

entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria se hallaba regulado en el artículo 96 del Estatuto Orgánico Financiero, por lo cual, la modificación introducida por el artículo acusado ensambla correctamente dentro de los núcleos temáticos de la ley 795 de 2003, que de suyo se erigen con el propósito de ajustar algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Consecuentemente, en relación con este cargo la Corte declarará la exequibilidad del artículo 22 de la ley 795 de 2003.

VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 22 de la ley 795 de 2003, en relación con el cargo de violación del artículo 158 de la Constitución.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

2 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

3 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

4 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

5 Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra

ella”.

7 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

8 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

11 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Cordoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

12 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

13 Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

14 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

15 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

16 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

17 Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C, 374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P.)C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).