

Sentencia C-479/99

SOCIEDADES INTERMEDIARIAS DE SEGUROS-Actividad

Los intermediarios de seguros, en cualquiera de sus modalidades, son entidades o personas que, sin expedir pólizas ni ser parte en el contrato de seguro, ponen en contacto a las compañías de seguros con los tomadores de las pólizas. Esta es, por esencia, la actividad a la que se dedican, aunque la intermediación de seguros no se reduzca a ella sino que se proyecte más allá de la simple colocación de pólizas, en una serie de operaciones complementarias de tipo técnico como pueden serlo, v.g., la inspección de riesgos o la intervención en salvamentos.

SOCIEDADES INTERMEDIARIAS DE SEGUROS-No son instituciones financieras o aseguradoras

Conforme a la descripción de actividades de los intermediarios de seguros que hace la ley, resulta obvio que aunque orgánicamente hablando la ley considere que ellos en ciertos casos forman parte de la estructura del sistema financiero, desde un punto de vista funcional, dichos intermediarios no pueden considerarse instituciones financieras o aseguradoras, por cuanto no manejan, no aprovechan, ni invierten dineros captados del público. Al no llevar a cabo las actividades de manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, que es lo que determina el ejercicio de la actividad financiera, bursátil o aseguradora, los intermediarios de seguros no necesitan cumplir con las normas especiales relativas a niveles de patrimonio adecuado que garanticen su solvencia frente a los usuarios del sistema.

SOCIEDADES INTERMEDIARIAS DE SEGUROS-Posibilidad de escisión

Las normas sobre escisión patrimonial contenidas en el EOSF son normas especiales aplicables a las instituciones financieras o aseguradoras, esto es a aquellas que de una u otra forma llevan a cabo una actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. De donde se deduce que al no quedar cobijados por dicha normatividad, los intermediarios de seguros pueden escindirse observando las normas

generales contenidas en la legislación comercial, concretamente en los artículos 3° y siguientes de la Ley 222 de 1995. La norma puede entenderse en el sentido de que los intermediarios de seguros quedan excluidos de las normas especiales sobre escisión previstas para las instituciones financieras pero que están cobijados por la normatividad general sobre el tema, contenida en las normas comerciales. La Corte estima entonces, que en aplicación del principio de conservación del derecho acogido por la Corporación, debe declarar la exequibilidad de la norma.

Referencia: Expediente D-2285

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 67 (parcial) del Decreto Ley 663 de 1993, “por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.

Actores: Alberto Barco Vargas.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999)

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Alberto Barco Vargas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de la expresión “con excepción de los intermediarios de seguros”, contenida en el artículo 67 del Decreto Ley 663 de 1993, “por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“Decreto Ley 663 de 1993”

“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”

“ARTÍCULO 67. Escisión. La empresa y el patrimonio de una entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros, podrán dividirse en dos o más empresas que constituyan el objeto de dos o más sociedades formadas por todos o por algunos socios (...)”

### III. LA DEMANDA

#### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que la disposición acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

En concepto del demandante, no existe justificación razonable ni criterio objetivo de diferenciación para que el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en el aparte acusado, les quite a las sociedades intermediadoras de seguros la posibilidad de escindir su patrimonio y sus activos para la creación de un número plural de sociedades, con el fin de modernizar y optimizar su estructura.

Al parecer del impugnante, “no se encuentran bases legales objetivas que justifiquen un trato diferente para estas sociedades frente a las demás, en especial si se tiene en cuenta que legislación comercial posterior permite la escisión de las sociedades en general, tal como lo prevén los artículos 3º y siguientes de la Ley 222 de 1995. En este orden de ideas, se observa que, en la actualidad, todas las sociedades pueden desarrollar sus actividades comerciales, incluso a través de la figura de la escisión, salvo los intermediarios de seguros.”

Además, señala el litigante, lo señalado cobra mayor fuerza si se tiene en cuenta que existen intermediarios de seguros no sometidos al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria a los que no se les aplica la restricción del artículo 67, como es el caso de los agentes de seguros y de las agencias de seguros, “en los casos en que obtienen comisiones inferiores a los topes establecidos por la propia superintendencia”

Señala por último que la previsión constitucional del derecho a la igualdad también es aplicable a las personas jurídicas, y que en esa medida, contra la norma demandada cabe validamente el juicio de inconstitucionalidad por violación a éste derecho.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención de la Federación de Aseguradores de Colombia “FASECOLDA”

El ciudadano Alejandro Vanegas Franco, en representación de la Federación de Aseguradores de Colombia, intervino en el proceso para solicitar la declaración de inconstitucionalidad del aparte demandado, porque, al parecer de la Institución, éste patrocina una discriminación que va en contra de las sociedades intermediadoras de seguros, al impedirles, a diferencia de lo que ocurre con las demás entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, acudir al mecanismo de la escisión para implantar programas de reordenamiento social y patrimonial. Como esta previsión, dice el interviniente, proviene de la Ley 45 de 1990, su inconstitucionalidad se produce por un efecto sobreviniente.

El apoderado de Fasecolda coincide con el demandante en que la preceptiva del artículo 13 Constitucional es aplicable también a las personas jurídicas y que, por tanto, la ley no puede desconocer la igualdad de derechos en favor de una actividad que tiene actualmente rango constitucional. “Consecuencia de lo anterior -agrega- se tiene que la excepción consagrada en el artículo 67 del Decreto Ley 663 de 1993, vigente Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, deriva su validez de una situación normativa que es insostenible e indefensible frente a los vigentes artículos constitucionales como el derecho a la igualdad y, en tal virtud, se configura una inconstitucionalidad sobreviniente.”

Finalmente, el interviniente señala que la norma quebranta el artículo 2º de la Constitución Política en la medida en que desconoce varios de los fines esenciales del Estado.

## 2. Intervención de la Superintendencia Bancaria

El representante judicial de la Superintendencia Bancaria, abogado Javier Arias Toro, defendió en la oportunidad prevista la constitucionalidad de la norma acusada.

El libelista asegura que con el fin de modernizar la estructura legal del sistema financiero y asegurador y garantizar con ello una mayor eficiencia del sector a través del incremento de la productividad y la diversificación de los servicios, el Gobierno Nacional promovió la expedición de la Ley 45 de 1990, por medio de la cual puso a disposición de las entidades financieras un paquete de mecanismos jurídicos y económicos especiales (entre ellos la escisión) tendientes a facilitar la reestructuración de su composición societaria y patrimonial.

La exposición de motivos de la mencionada ley hizo especial énfasis en la protección del usuario del sector financiero-asegurador, con el fin de establecer restricciones en garantía del interés público, evitando con ello abusos por parte de las entidades financieras que implementaban los mencionados instrumentos de modernización. En este punto, el interviniente observa que si bien el artículo 11 de la mencionada ley autorizaba el procedimiento de la escisión para cualquier institución financiera, acto seguido excluía de dicha categoría a las sociedades de intermediación en seguros, según lo estableció el artículo 90 de la misma normatividad.

Las disposiciones de la Ley 45 fueron posteriormente integradas a lo que hoy constituye el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero de manera que el texto de la norma actualmente reprochada sólo se limita a recoger lo que antes había previsto el legislador, esto es que las sociedades intermediadoras de seguros, a pesar de estar sometidas al control y vigilancia de la Superbancaria, no tienen la categoría de instituciones financieras y, por tanto, no pueden escindirse según los procedimientos establecidos en dicho estatuto financiero.

Ello no quiere decir, advierte la Superintendencia, que tales sociedades hayan quedado excluidas de la posibilidad de implantar otros procedimientos de reorganización societaria o patrimonial distintos a los previstos por el Estatuto Orgánico. Para explicar el anterior aserto, el interviniente resalta el hecho de que las sociedades dedicadas a la intermediación en seguros adoptan formas societarias comunes (sociedades comerciales colectivas, en comandita simple o responsabilidad limitada), lo que las hace estructural y jurídicamente

distintas a las instituciones financieras. En esa medida -explica- estas sociedades pueden someterse a los procesos de escisión ordinarios establecidos en el Código de Comercio, mas no a los del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

### 3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El dr. William López Leyton, actuando en representación del Ministerio de la referencia, intervino en el proceso para solicitar la declaración de constitucionalidad de la norma acusada.

Tal como lo hizo la Superintendencia Bancaria, el apoderado del Ministerio de Hacienda se refirió a los orígenes de la norma, acaecidos en la Ley 45 de 1990, con el fin de demostrar que la intención del legislador ha sido la de excluir a las sociedades intermediadoras de seguros del grupo de las instituciones financieras, impidiéndoles a partir de dicha exclusión, adelantar los procesos especiales de escisión patrimonial y societaria previstos para estas últimas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo cual no significa que no puedan hacerlo por las vías jurídicas ordinarias previstas en la legislación comercial.

Al parecer del interviniente, la naturaleza jurídica de las entidades financieras y de las sociedades de intermediación de seguros es disímil, aunque las una el hecho de estar sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria; razón por la cual la excepción contemplada en el artículo demandado “responde a criterios lógicos y jurídicos totalmente claros y no al capricho del legislador en imponer normas que discriminen o restrinjan sin fundamento la actividad de algún tipo de entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria.” Como los supuestos de hecho son diferentes, el trato desigual pero no discriminatorio que introduce la normatividad acusada se encuentra justificado.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por la demandante y solicitó a esta Corporación que se declare la inexecutable de la expresión “con excepción de los intermediarios de seguros,” contenida en el artículo 67 del Decreto 663 de 1993, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En primer lugar, la vista fiscal asegura que existe una estrecha relación entre la labor de los agentes, corredores y agencias de seguros y las actividades desplegadas por las entidades aseguradoras, a quienes legalmente les compete asumir los riesgos propios del contrato de seguros.

Habida cuenta de esa relación, en opinión del procurador no existe argumento plausible que justifique la diferencia de trato otorgado por la ley a las entidades intermediadoras de los contratos de seguro, en relación con su capacidad para escindirse patrimonial o societariamente. Aunque resulta incontestable que a la luz de la ley, éstas no son instituciones financieras, la vista fiscal reconoce que las mismas, por disposición de los artículos 1º y 5º del Decreto 663 de 1993, hacen parte de la estructura general del sistema asegurador y se encuentran bajo la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

En esa medida -agrega- no puede aceptarse que con fundamento en la forma de constitución o tipología societaria de las sociedades de intermediación de seguros, se establezca un tratamiento jurídico diferencial que riñe abiertamente con el derecho constitucional a la igualdad. Y la medida es tanto más discriminatoria en cuanto que, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo II del Decreto 663 de 1993, la Superintendencia Bancaria debe aprobar la conversión, transformación o escisión de todas las instituciones sujetas a su control, sin que allí se ordene practicar un procedimiento distinto, según se trate de aseguradoras o compañías de intermediación.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. La competencia y el objeto de control.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley.

### 2. Lo que se debate

Tal como se señaló en el acápite de Antecedentes, la demanda estima que la norma acusada desconoce la Constitución, en cuanto impide la escisión de las sociedades intermediarias de seguros. En concepto del impugnante, no existe razón suficiente para establecer la

mencionada prohibición respecto de los referidos entes, teniendo en cuenta que a todas las demás instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia si les es permitido escindirse. En su sentir, la norma contra la cual dirige su reproche desconoce el derecho a la igualdad, el cual también se predica respecto de las personas jurídicas.

La Federación Colombiana de Aseguradores “Fasecolda” coadyuva la demanda, así como la vista fiscal. La Superintendencia Bancaria y el Ministerio de Hacienda sostienen, en cambio, que la norma se ajusta a la Constitución, ya que lo que ella prohíbe no es en general la escisión de las sociedades intermediarias de seguros, sino el que este proceso se lleve a cabo a través de las normas especiales que para ese efecto contempla el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aplicables a las entidades financieras y aseguradoras. Toda vez que las intermediarias de seguros no revisten estas últimas calidades, su escisión debe llevarse a cabo conforme a las normas generales previstas para la escisión de las sociedades comerciales en el Código de Comercio. Así las cosas, la norma demandada no resulta violatoria de principio constitucional de igualdad.

Corresponde a la Corte establecer si la norma acusada, en las diversas interpretaciones que ella admite, desconoce el derecho a la igualdad de las sociedades intermediarias de seguros frente a otras entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, en relación con la posibilidad de escisión patrimonial.

Para la Corte las contradictorias posiciones asumidas por la demanda y las intervenciones en relación con la norma acusada, en cuanto prohíbe la escisión patrimonial de las sociedades intermediarias de seguros, evidencia que dicha norma es susceptible de diversas interpretaciones. En efecto, una lectura literal y aislada del precepto arroja la conclusión de que todas las entidades sometidas a la vigilancia y control de la superintendencia Bancaria, con la única excepción de los intermediarios de seguros, pueden escindirse. Excepción que, formulada en esos términos, carece de justificación objetiva, lo cual la ubica como discriminatoria de las referidas entidades.

Sin embargo, la historia legislativa de la norma, así como su lectura sistemática con otras disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), permiten averiguar cuál fue la ratio juris de la excepción consagrada, y dilucidar así su verdadero sentido y alcance y su virtualidad de resultar lesiva o no de las normas superiores.

### 3. Interpretación histórica del precepto acusado

La Corte coincide con las conclusiones que arroja el análisis histórico jurídico llevado a cabo por Fasecolda, la Superintendencia Bancaria y el Ministerio de Hacienda, estudio según el cual la norma reprochada tiene sus orígenes en dos artículos distintos de la Ley 45 de 1990, que posteriormente el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas en la misma Ley, integró en un solo texto contenido en el artículo 1.6.0.3 del Decreto 1730 de 1991 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual hoy en día corresponde a la disposición demandada, esto es al artículo 67 del Decreto 663 de 1993, por medio del cual se actualizó el referido Estatuto Orgánico y se modificó su titulación y numeración.

Las dos normas que constituyen el antecedente remoto de la disposición bajo examen son los artículos 11 y 90 de la Ley 45 de 1990, cuyo tenor literal expresaba lo siguiente:

“Artículo 11: La empresa y el patrimonio de una institución financiera podrán subdividirse en dos o más empresas que constituyan el objeto de dos o más sociedades formadas por todos o por algunos de sus socios.

...

“La escisión se someterá, en lo pertinente, a las normas contempladas en el artículo 15 de la presente ley”.

“Artículo 90. Instituciones financieras. Para los efectos de la presente ley se entiende por instituciones financieras las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros...”

De la interpretación armónica de los preceptos transcritos se concluye lo siguiente: a) No todas las entidades sometidas a vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria se consideraban instituciones financieras. (art. 90); b) Se consideraban instituciones financieras las entidades sometidas a control de la referida Superintendencia, con excepción de los intermediarios de seguros. c) Las instituciones financieras sometidas a control y vigilancia de esa entidad, podían escindirse (art. 11 inciso 1°); d) La escisión de las instituciones financieras debía sujetarse a las normas contenidas en la ley 45 de 1990.

De los textos transcritos no podía concluirse, por que no lo decían, que las sociedades

intermediarias de seguros no pudieran escindirse. Tan solo podía entenderse que existían normas especiales para adelantar el proceso de escisión de las entidades financieras, que no resultaban aplicables a las mencionadas intermediarias.

Los dos artículos transcritos, como bien lo señalan algunos de los intervinientes, fueron acoplados en uno solo que hoy corresponde a la norma acusada, cuya redacción, aunque aparentemente clara, no expresa el verdadero sentido de la norma en su interpretación histórica, pues induce a concluir que los intermediarios de seguros no pueden escindirse en manera alguna. No obstante, conforme a la interpretación histórica antes referida, la norma bajo examen puede ser entendida en el sentido de que lo que ella prohíbe es la escisión de las sociedades intermediarias de seguros conforme a las normas especiales previstas para el efecto, aplicables a las entidades financieras.

#### 4. Interpretación sistemática de la norma acusada.

4.1 El artículo 1° del EOSF, acogiendo un criterio orgánico, determina que el sistema financiero y asegurador se encuentra conformado entre otros, por los intermediarios de seguros y reaseguros. El artículo 40 ibídem, define que son intermediarios de seguros las sociedades corredoras de seguros, y los agentes y agencias de seguros. Estas tres últimas categorías se distinguen en que las primeras son empresas que se constituyen como sociedades comerciales, colectivas o de responsabilidad limitada cuyo objeto social exclusivo consiste en ofrecer seguros y promover la celebración y renovación del respectivo contrato, interviniendo a título de intermediario entre el asegurado y el asegurador, al paso que los agentes son personas naturales que llevan a cabo la misma actividad, en relación con una o varias compañías de seguros. Las agencias, por su parte, tienen como facultad la de promover la celebración de contratos de seguros por si mismas o por medio de agentes colocadores. Así las cosas, los intermediarios de seguros, en cualquiera de sus modalidades, son entidades o personas que, sin expedir pólizas ni ser parte en el contrato de seguro, ponen en contacto a las compañías de seguros con los tomadores de las pólizas. Esta es, por esencia, la actividad a la que se dedican, aunque la intermediación de seguros no se reduzca a ella sino que se proyecte más allá de la simple colocación de pólizas, en una serie de operaciones complementarias de tipo técnico como pueden serlo, v.g., la inspección de riesgos o la intervención en salvamentos.

De conformidad con el artículo 1348 del Código de Comercio en armonía con los artículos 40 y 41 del EOSF , las sociedades que se dediquen al corretaje de seguros, así como las agencias colocadoras de seguros y de títulos de capitalización que “durante el ejercicio anual inmediatamente anterior hubiesen causado, a título de comisiones, una suma igual a ochocientos (800) salarios mínimos mensuales legales vigentes”, estarán sometidas a control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

No existe por lo tanto duda en cuanto a que orgánicamente hablando, la ley considera que los intermediarios de seguros sometidos a vigilancia de la referida Superintendencia forman parte de la estructura del sistema financiero. Sin embargo, ello no indica per se, que las referidas entidades lleven a cabo la actividad financiera o aseguradora en los términos en los que la Constitución describe las mismas, ni que sean en propiedad entidades financieras o aseguradoras.

4.2 No existe una norma constitucional que defina expresamente en qué consisten la actividad financiera y la actividad aseguradora ni quiénes la llevan a cabo. Sin embargo, los artículos 150 y 189 superiores, contienen elementos descriptivos de tales actividades.

Efectivamente, la primera de dichas normas, que indica las funciones que corresponden al Congreso mediante el ejercicio de la función legislativa, en el literal d) del numeral 19, señala que a dicho órgano corresponde “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para ... regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; “Así mismo, el artículo 189, señala en su numeral 24 que corresponde al presidente de la República, “ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público... ” (subraya la Corte).

De las normas superiores transcritas se concluye que tanto la actividad financiera como la aseguradora se relacionan con el manejo, aprovechamiento o inversión de dineros captados del público.

4.3 Ahora bien, conforme a la descripción de actividades de los intermediarios de seguros que hace la ley, y a la que se hiciera referencia anteriormente, resulta obvio que aunque

orgánicamente hablando la ley considere que ellos en ciertos casos forman parte de la estructura del sistema financiero, desde un punto de vista funcional, dichos intermediarios no pueden considerarse instituciones financieras o aseguradoras, por cuanto no manejan, no aprovechan, ni invierten dineros captados del público. Por ello el artículo 90 de la Ley 45 de 1990, antes transcrito, indicaba que para efectos de esa Ley, se entendían por instituciones financieras las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con excepción de los intermediarios de seguros.

A las mismas conclusiones anteriores arribó el Consejo de Estado cuando en Sentencia de 28 de agosto de 1995,<sup>1</sup> refiriéndose a las normas del Decreto 663 de 1993 (EOSF), ahora demandado, indicó:

“De las anteriores normas se desprende lo siguiente:

- a. Que en efecto, los intermediarios de seguros pertenecen al sistema financiero asegurador
- a. Que estatuto Orgánico del Sistema Financiero incluye a los intermediarios de seguros entre las entidades sometidas a algunas de sus normas.

.... Otro aspecto a dilucidar es si la actividad de intermediación de seguros es o no una actividad financiera o aseguradora o simplemente comercial.

...En conclusión, en relación con este punto, para la Sala es claro que la actividad de intermediación de seguros es una actividad relacionada con el ramo de seguros, aunque diferenciada de la actividad propiamente aseguradora, sin que de otra parte, pueda desconocerse su carácter comercial, como lo tienen igualmente todas las entidades y actividades que hacen parte del sistema financiero y asegurador.” (subrayas fuera del texto original).

4.4 El artículo 46 del EOSF, describe los objetivos generales de la intervención en las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Dentro de dichos objetivos señala expresamente el de “que las entidades que realicen las actividades mencionadas cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia”, objetivo este íntimamente relacionado con el de

la búsqueda del interés general en el desarrollo de las actividades financiera y aseguradora y con el de la garantía o tutela de los intereses de los usuarios, preferentemente de los ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas, también mencionados por la norma en comento, entre otros más.

Es claro para esta Corporación, que una interpretación sistemática de la norma bajo examen lleva a concluir que la razón de la exclusión que contiene radica en que las normas del referido capítulo se refieren a la conversión y escisión de instituciones financieras y entidades aseguradoras, calidades de las que no están revestidos los intermediarios de seguros, a pesar de formar parte del sistema financiero y asegurador y de someterse, en ciertos casos, a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Al no llevar a cabo las actividades de manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, que es lo que determina el ejercicio de la actividad financiera, bursátil o aseguradora, los intermediarios de seguros no necesitan cumplir con las normas especiales relativas a niveles de patrimonio adecuado que garanticen su solvencia frente a los usuarios del sistema.

4.5 Los antecedentes legislativos de la Ley 45 de 1990, que después el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades conferidas en la misma Ley compiló el Decreto 1730 de 1991 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, posteriormente actualizado mediante el Decreto 663 de 1993 ahora demandado, permiten llevar a cabo una interpretación histórica de la norma bajo examen, que lleva igualmente a concluir que las normas especiales sobre escisión patrimonial contenidas en dicha Ley se justificaban dada la naturaleza de la actividad que llevan a cabo las instituciones financieras, y que por lo tanto no estaban previstas para los intermediarios de seguros, en cuanto ellos no pueden considerarse en propiedad dentro de esta categoría de instituciones. En efecto, en la exposición de motivos que el Gobierno hiciera cuando sometió a la consideración del Congreso Nacional el proyecto que devino en Ley 45 de 1990, se indicó lo siguiente:

“Con las reglas que se introducen en materia de fusión y con la regulación de las figuras de la escisión, adquisición y cesión de activos, pasivos y contratos, (artículos 11 a 16), se ha procurado facilitar la movilización de todo o parte del patrimonio de las instituciones financieras que lo requieran, todo ello bajo el postulado de que ha de existir un marco normativo que, en adecuadas condiciones de seguridad, haga posible o agilice procedimientos de reestructuración de patrimonios, en particular en busca de las economías

de escala. En la regulación de las figuras antes mencionadas se ha contemplado la protección de los intereses de terceros... En todo caso, para la utilización de las figuras contenidas en este capítulo, se hace énfasis en la necesidad de que se cumplan las normas de solvencia o capital adecuado que de ordinario han de observar las instituciones financieras según la especie a que pertenezcan, como medida de protección de la solidez patrimonial y, por ende, de defensa de intereses de depositantes y acreedores de la entidad.”<sup>2</sup>

El aparte transcrito pone de presente el espíritu que animó la expedición de la Ley, cual fue el de estimular la competencia entre los agentes financieros, permitiendo para ello cambiar la forma o la estructura de los mismos acudiendo a las figuras de la fusión, la escisión, y adquisición y cesión de activos, pasivos y contratos, figuras que permiten escenarios más flexibles para el desarrollo de los objetos sociales de estas instituciones. Pero como ello debía ser posible sin descuidar las condiciones de seguridad en las que deben operar estas instituciones, las normas que regularon estas figuras hicieron énfasis en mantener en todo caso los requisitos de solvencia y capitales mínimos exigidos para asegurar la solidez del sistema. Y como dichas exigencias no eran necesarias en relación con los intermediarios de seguros en razón de su actividad, ellos fueron dispensados de su observancia.

##### 5. Posibilidad de escisión de las sociedades intermediarias de seguros.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, las normas sobre escisión patrimonial contenidas en el EOSF son normas especiales aplicables a las instituciones financieras o aseguradoras, esto es a aquellas que de una u otra forma llevan a cabo una actividad relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

De donde se deduce que al no quedar cobijados por dicha normatividad, los intermediarios de seguros pueden escindirse observando las normas generales contenidas en la legislación comercial, concretamente en los artículos 3° y siguientes de la Ley 222 de 1995.

##### 6. La exequibilidad de la norma.

De todo lo anterior la Corte concluye que la norma acusada en la presente oportunidad, en su tenor literal, induce a confusión respecto de la posibilidad que tienen los intermediarios de seguros de acudir a la figura de la escisión. Su lectura desprevenida y aislada indica que tales instituciones son las únicas de todas las que se someten a la inspección y vigilancia de

la Superintendencia Bancaria, que no podrían dividirse en dos o más empresas que constituyan el objeto de dos o más sociedades formadas por todos o por algunos socios. Esta circunstancia abogaría por su retiro del ordenamiento jurídico, en virtud de la lesión del principio constitucional de igualdad que esta circunstancia genera. Sin embargo, conforme a una interpretación sistemática e histórica expuesta, la norma puede entenderse en el sentido de que los intermediarios de seguros quedan excluidos de las normas especiales sobre escisión previstas para las instituciones financieras pero que están cobijados por la normatividad general sobre el tema, contenida en las normas comerciales. La Corte estima entonces, que en aplicación del principio de conservación del derecho acogido por la Corporación, debe declarar la exequibilidad de la norma.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE la expresión “con excepción de los intermediarios de seguros”, contenida en el artículo 67 del Decreto Ley 663 de 1993.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

1 M.P Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez

2 Anales del Congreso. Año XXXIII. N° 85. Martes 9 de octubre de 1990. Pág. 12.