Sentencia C-897/01

Referencia: expediente D- 3426

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el literal f) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999.

Actor: Elsy Alexandra López Rodríguez.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C, veintidós (22) de agosto de dos mil uno (2001).

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

La ciudadana Elsy Alexandra López Rodríguez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial del literal f) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1.999.

La Corte mediante auto de febrero veintiocho (28) de 2001, proferido por el Despacho del magistrado sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

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

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso (subrayándose el aparte demandado), según aparece publicado en el Diario Oficial N° 43.654 de agosto 4 de 1999, el cual dispone:

“ LEY 510 DE 1999

(agosto 3)

por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

DECRETA:

CAPITULO I

Condiciones de ingreso al Sistema Financiero

Artículo 2. Modifícase el artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero de la siguiente forma:

2.3 Los numerales 5 y 7 del artículo 53 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedarán así:

5. Autorización para la constitución. Surtido el trámite a que se refiere el numeral anterior, el Superintendente Bancario deberá resolver sobre la solicitud dentro de los seis (6) meses siguientes, contados a partir de la fecha en que el peticionario haya presentado toda la documentación que requiera de manera general la Superintendencia Bancaria. No obstante lo anterior, el término previsto en este numeral se suspenderá en los casos en que la Superintendencia Bancaria solicite información complementaria o aclaraciones. La suspensión operará hasta la fecha en que se reciba la respuesta completa por parte del peticionario.

El Superintendente negará la autorización para constituir la entidad cuando la solicitud no satisfaga los requisitos legales. Igualmente la negará cuando a su juicio los solicitantes no hayan acreditado satisfactoriamente el carácter, responsabilidad, idoneidad y solvencia patrimonial de las personas que participen en la operación, de tal manera que éstas le inspiren confianza sobre la forma como participarán en la dirección y administración de la entidad financiera.

En todo caso, se abstendrá de autorizar la participación de las siguientes personas:

(…)

f) Los administradores y revisores fiscales que al momento de la toma de posesión con fines de liquidación de una entidad financiera, por parte de la Superintendencia Bancaria, se hubieran encontrado desempeñando dichos cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que se haya decretado la medida.(…)".

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima la actora que la disposición parcialmente acusada es violatoria de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de Colombia.

Según la demandante, la norma acusada, al establecer una sanción para el revisor fiscal, consistente en la imposibilidad de ser accionista de una institución financiera, por la mera circunstancia de estar ejerciendo su profesión, en una entidad financiera objeto de toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria, sin evaluar o tener en cuenta su conducta, carácter, idoneidad y experiencia en el ejercicio de sus funciones, trae como consecuencia – a juicio del actor -, "..la imposibilidad de volver a ejercer la profesión, violando claramente el derecho al trabajo que constitucionalmente ha sido consagrado como derecho fundamental….".

Por otra parte, a juicio de la libelista, se vulnera el derecho al debido proceso y el derecho de defensa, cuando se autoriza la separación del revisor fiscal de la entidad financiera que es

objeto de toma de posesión y se lo inhabilita por ésta vía para ejercer su profesión, sin llegarse a probar conducta dolosa o culposa que haya ocasionado detrimento a la empresa intervenida y sin que se otorgue la posibilidad de justificar su actividad.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

El ciudadano Sergio Luis Chaparro Madiedo, actuando en representación de la Superintendencia Bancaria y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición demandada, solicitando, la declaratoria de exequibilidad de la misma.

El interviniente señala en relación con la violación del derecho al trabajo, que la norma demandada no impide su ejercicio ni el desarrollo de una profesión u oficio, sino que por el contrario, limita la posibilidad de participar en la constitución de una sociedad comercial cuya actividad por ser de interés público se encuentra sujeta a previa autorización estatal.

Sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia proferida por ésta Corporación, en sentencias T-014 de 1992 y C-606 de 1999, el derecho al trabajo no es un derecho absoluto, razón por la cual, debe analizarse en relación con el interés protegido.

Aduce que la Ley consagra una inhabilidad para personas que ostentan calidades especiales, impidiéndoles de manera temporal ser accionistas de entidades financieras, restricción que se justifica en la protección del interés general de la comunidad. Insiste en que dicha medida es eminentemente preventiva y transitoria (5 años), dirigida exclusivamente a un sector de las sociedades comerciales, circunstancia por la cual no es viable predicar la vulneración del derecho al trabajo.

En relación con la vulneración del derecho al debido proceso y el derecho de defensa, señala que al tratarse de una inhabilidad en aras de proteger el interés general de la comunidad, y por su naturaleza transitoria y preventiva, no se violan los citados derechos, ya que se trata de una limitación para asegurar la confianza pública en el sistema financiero.

Destaca el escrito, que es la propia Constitución Política, quien califica de interés público a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captados del público, esto es así, de acuerdo con el artículo 150 numeral 19 en concordancia con el artículo 335 de la Constitución Política. Igualmente el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero dispone el deber de otorgar seguridad y confianza por parte de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria en relación con el manejo de los recursos captados del público.

Es así como las entidades del sistema financiero y asegurador deben generar confianza en los usuarios, creando ámbitos propicios que permitan cumplir los objetivos de solidez y liquidez que son fundamento de una operación segura y responsable, por ésta razón las medidas tendientes a lograr estos fines son de orden público y, por lo tanto, son imperativos y de forzoso cumplimiento tanto para las entidades vigiladas como para las autoridades que ejercen inspección, vigilancia y control.

Así las cosas, concluye el mencionado ciudadano, la norma demandada busca prevenir situaciones que puedan conducir a la pérdida de confianza del público en el sistema financiero, pues permitir el ingreso a personas que en el pasado reciente han dirigido o fiscalizado entidades intervenidas con fines liquidatorios puede afectar la confianza pública en la entidad que se crea, constituyéndose ello en un escollo para el desarrollo de ésta.

2. Intervención de la Junta Central de Contadores

El ciudadano Jaime A. Hernández Vásquez, actuando en representación de la Junta Central de Contadores, presentó escrito de intervención en defensa de la disposición demandada, solicitando, la declaratoria de exequibilidad de la misma. No obstante, advierte la Corte que el texto fue aportado al proceso en forma extemporánea, motivo por el cual se abstendrá de considerar sus argumentos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada de la norma, arguyendo en primera medida que la norma demandada tiene un ámbito de aplicación restringido y por lo tanto no constituye vulneración alguna al derecho al trabajo.

Del análisis del contenido de la norma, el Ministerio Público, establece que consiste en una limitación legal objetiva que únicamente opera para constituir una entidad financiera, en calidad de socio de la misma. Dicha restricción constituye una limitación a la libre iniciativa privada y al derecho de asociación solo en relación con entidades financieras y comprende a las personas que estaban ejerciendo el cargo de revisor fiscal, en el momento de la toma de posesión para fines de liquidación por parte de la Superintendencia Bancaria.

En virtud de lo anterior, se deduce que la norma tiene un ámbito de aplicación restringido, razón por la cual estima debe rechazarse el cargo que en este sentido plantea el actor.

Sostiene el Ministerio Público, que en la norma implícitamente subyace un contenido sancionatorio, adicional al objetivo de garantizar la credibilidad del público en el sistema financiero, por cuanto uno de los elementos que configuran el presupuesto de la inhabilidad que se demanda, es el de haber desempeñado el cargo de revisor fiscal en una entidad financiera en el momento en que ésta fue objeto de intervención por parte de la Superintendencia Bancaria con fines de liquidación. Es decir, un criterio determinante, es el resultado negativo en el que – a juicio del Ministerio Público -, debe presuponerse una cuestionable gestión del revisor fiscal de la entidad.

A juicio de ese Despacho, para que la inhabilidad proceda, es necesario que se surta un procedimiento previo, así sea sumario, para establecer la responsabilidad de la persona sobre la cual recae la sanción y se profiera una decisión judicial y administrativa, o por lo menos que la valoración de la gestión, en este caso del revisor fiscal, pueda ser evaluada como negativa por parte del Superintendente Bancario, dentro de la facultad que le otorga la ley para determinar la idoneidad de las personas que participan en la constitución de una entidad financiera, con fundamento en la investigación que este funcionario estime pertinente (Artículo 53, numeral 5° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, reformado

por la Ley 510 de 1999).

Se estima que la norma tiene un contenido sancionatorio y pese a ello no puede deducirse de manera precisa cual es la conducta reprochable, por cuanto ésta no puede ser simplemente la de desempeñar el cargo de revisor fiscal en el momento de la toma de posesión – a juicio del Ministerio Público – ello no constituye un acto ilegal o administrativamente sancionable, especialmente cuando no pude establecerse un nexo causal entre el desempeño de dicho cargo y la crisis de la entidad financiera y aún si pudiera establecerse dicho nexo, debería demostrarse la responsabilidad, la cual en este caso es desvirtuable en múltiples circunstancias.

Por ejemplo, es posible que a pesar de una buena labor del revisor fiscal, la entidad llegue a una situación que obligue a la toma de posesión por parte de la Superintendencia Bancaria, lo que desvirtúa la posibilidad de establecer una relación de causalidad entre la gestión del revisor y la crisis de la entidad, que justifique por sí sola, los términos en que fue consagrada la inhabilidad, cuyo único presupuesto es la de estar ejerciendo ese cargo al momento de la aplicación de la medida administrativa por parte de la Superintendencia. O puede suceder que la entidad respectiva, se encuentre en una situación difícil y decida remover al revisor fiscal en razón a su actuación negligente o deficiente, incluso, es posible que su conducta de lugar a una sanción por parte de la Superintendencia Bancaria. En ese caso deberá nombrarse un nuevo revisor, el cual, estaría desempeñando el cargo en el momento de la toma de posesión, sin haber tenido ninguna incidencia en las circunstancias que llevaron a esa situación.

Así las cosas, se estaría contradiciendo el principio de justicia en que se funda el Estado Colombiano, pues en el segundo caso, el revisor fiscal que incumplió sus deberes no queda incurso en la inhabilidad de que trata la norma mientras que el nuevo revisor fiscal, sí. Aceptar esta interpretación llevaría a que nadie quiera asumir o continuar dicho cargo de revisor fiscal de una entidad que esté en una situación de crisis o que se encuentre en proceso de recuperación.

También puede suceder que la toma de posesión, tenga lugar a partir de los informes que ha rendido el propio revisor fiscal a la Superintendencia Bancaria, en cumplimiento de sus deberes, lo cual haría también injusta la inhabilidad; teniendo en cuenta, que muchas causales son ajenas a la voluntad y funciones del revisor fiscal.

No obstante lo anterior, "…también puede observarse claramente la finalidad de protección de la confianza perseguida por la norma y la viabilidad de que eventualmente el desempeño deficiente por parte del revisor fiscal pueda incidir en la situación de crisis de la entidad, estos argumentos abogan por el mantenimiento del precepto demandado en el ordenamiento jurídico, especialmente en los momentos actuales, que han obligado a la intervención de las mismas, pero con la conservación del precepto acusado debe atemperarse la exigencia de un presupuesto de culpabilidad que proteja a los ciudadanos de una arbitraria utilización del poder sancionatorio por parte del Estado…

…En consecuencia la causal acusada debe entenderse como exequible si existe una valoración previa de la responsabilidad del revisor fiscal en la toma de posesión de la entidad, que permita establecer un nexo entra la conducta del revisor fiscal y la crisis de la

entidad, a la luz de las funciones y deberes asignadas a éste….

….Bajo el presupuesto de que ha existido un procedimiento previo de determinación de la responsabilidad del revisor fiscal, no habría objeción en que, con fundamento en el resultado del mismo, se aplique la inhabilidad contemplada en la norma que se estudia. Lo anterior de conformidad con lo que ha señalado esa Honorable Corporación en el sentido de que en materia sancionatoria el principio de conservación del derecho rige siempre y cuando no implique el sacrificio de los derechos del sancionado y en tanto del análisis de la norma pueda determinarse con certeza cuál es la conducta que el legislador pretendía sancionar….”

Razones por las cuales concluye que la norma debe ser declarada constitucional, pero bajo el entendido, que únicamente cobija a los revisores fiscales a quienes se les haya comprobado incumplimiento de sus deberes o hayan incurrido en actuaciones irregulares que incidieron en la toma de posesión con fines de liquidación de una entidad financiera, por parte de la Superintendencia Bancaria.

Por otra parte, el Ministerio Público, observó, que revisado el expediente legislativo ésta última causal, no estaba contenida en proyecto de ley presentado por el Ministro de Hacienda de ese momento, Dr. José Antonio Ocampo Gaviria (20 de noviembre de 1997), ni fue discutida en primer y segundo debate por el Senado, como puede constatarse en el texto definitivo aprobado por esa Corporación (7 de octubre de 1998, Gaceta del Congreso No 218 de 1998), ni en el primer debate de la Cámara, siendo incluida sólo en la plenaria de esta última Corporación (16 de junio de 1999 proposición No 638 texto Definitivo, publicado en la Gaceta del Congreso No 187 de 1999). En la comisión de conciliación se consideró la posibilidad de su exclusión y finalmente fue aprobada al acogerse en bloque el texto aprobado en la Cámara. Este recorrido, permite observar que la causal contenida en la norma demandada, no podía enmarcarse en las demás causales allí consagradas, especialmente porque no se surtió un debate de fondo sobre la misma.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corte es competente para fallar de manera definitiva sobre la exequibilidad de la disposición acusada, que forma parte de una ley de la República, según lo prescribe el artículo 241- 4 de la Carta Fundamental.

2. La materia sujeta a examen

El demandante solicita la declaratoria de inexequibilidad parcial del literal f) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999, por estimar que la disposición vulnera el derecho al trabajo, el derecho al debido proceso y el derecho de defensa.

Afirma el demandante que la restricción impuesta en la Ley a los revisores fiscales de las entidades financieras frente a las cuales se decrete la toma de posesión con fines de liquidación, consistente en la imposibilidad de ser accionista de dichas instituciones, conduce

a la imposibilidad de volver a ejercer la profesión, vulnerando claramente el derecho al trabajo.

Por otra parte, el demandante sostiene que la imposición de dicha sanción sin demostrar la conducta dolosa o culposa del revisor fiscal, y sin permitir la posibilidad de justificar sus actuaciones, conduce a la violación del derecho al debido proceso.

Estima que la norma no impide de manera general el ejercicio del derecho al trabajo o el desarrollo de una profesión u oficio, tan sólo establece una inhabilidad para participar en la constitución de una sociedad comercial en aras de hacer efectivo el interés social en el control del manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Circunstancia que conduce a la ausencia de violación del derecho al debido proceso y al derecho de defensa, toda vez que se trata de una inhabilidad para asegurar la confianza pública en el sistema financiero que no configura la imposición de una sanción.

El Ministerio Publico, en su intervención, estima que la norma debe ser declarada exequible de manera condicionada. Sostiene que la disposición no vulnera el derecho al trabajo, ello es así, porque la limitación impuesta en la Ley es de aplicación restringida y temporal, y opera exclusivamente para participar en la constitución de entidades financieras, permitiendo el ejercicio del citado derecho y el desarrollo libre de la profesión u oficio en otros campos.

No obstante, considera que la norma implícitamente consagra una sanción y que por tal circunstancia, es necesario aún cuando sea sumariamente hallar un nexo entra la conducta del revisor fiscal y la crisis de la entidad, por lo cual, sólo al demostrar la existencia de responsabilidad en el actuar del revisor, es constitucionalmente predicable la aplicación de la restricción. Evento que conduce a que la norma deba ser decretada constitucional pero de manera condicionada, en el sentido de exigir como requisito para la imposición de la sanción, la prueba del incumplimiento por parte del revisor fiscal de los deberes que la Ley impone o la realización de actuaciones irregulares que hayan incidido en la toma de posesión con fines de liquidación.

1. Cosa juzgada constitucional.

Al efectuar el estudio del aparte demandado del literal f) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999, esta Corporación encuentra que ya fue objeto de decisión constitucional mediante Sentencia C-780 del veinticinco (25) de julio de 2001.

En la parte resolutiva de la mencionada Sentencia, la Corte decidió:

“Declara exequible la expresión “y revisores fiscales” contenida en el literal f), numeral 5, punto 2.3 del artículo 2 de la Ley 510 de 1999, en relación con los cargos formulados por vulneración de los derechos al debido proceso, la igualdad y el trabajo, en el entendido que esta inhabilidad no incluye al revisor fiscal que haya dado oportuno aviso a la Superintendencia Bancaria de la ocurrencia de los hechos que originaron la toma de posesión con fines de liquidación de la entidad financiera” .

La Corte estimó que la restricción que impone el aparte del artículo demandado, en relación con los revisores fiscales de una entidad financiera frente a la cual se decrete la toma de posesión, por parte de la Superintendencia Bancaria, consistente en prohibir su participación en la constitución de una institución financiera por el término de cinco (5) años siguientes a la fecha en que se adoptó la medida, constituye una inhabilidad cuya finalidad es la protección de preceptos como la lealtad empresarial, la moralidad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, el interés general y el sigilo profesional alrededor de los principios, derechos y valores constitucionales.

La inhabilidad consagrada por la norma acusada, no es de carácter sancionatorio que exiga para su determinación el desarrollo de un proceso, se trata de una inhabilidad que apunta al desempeño de una determinada actividad, en protección de intereses y valores constitucionales como la transparencia y la moralidad en la prestación de la actividad financiera, sin que la determinación o precisión de su alcance, signifique la imposición de una sanción o sea consecuencia de una conducta reprochable.

Bajo este argumento, la posible vulneración al derecho de defensa y al debido proceso, no es procedente, ya que "…la aplicación de una inhabilidad, cuando no está determinada como consecuencia de falta o infracción contra bienes jurídicos objeto de protección, no requiere el desarrollo de un proceso ni la vinculación al mismo de los destinatarios del precepto para lograr su eficacia, en cuanto esta inhabilidad no reporta la imposición de una sanción. Por el contrario, la inhabilidad coadyuva en la protección de bienes jurídicos de orden constitucional…"1.

En cuanto a vulneración del derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, la Corte estimó que: "…la norma demandada no vulnera el derecho al trabajo en tanto no prohibe el ejercicio de la profesión de contador o de revisor fiscal, ni siquiera en la propia entidad intervenida. De esta manera, es necesario distinguir entre el derecho al trabajo que le asiste al revisor fiscal, el cual no es afectado por la norma en estudio, y la oportunidad para constituir una nueva empresa. La norma tampoco restringe el derecho al trabajo de los revisores fiscales, en general. Solo prohibe, por razones de interés general, eficacia y transparencia, la participación del revisor fiscal que ejercía su cargo cuando la Superintendencia Bancaria tomó posesión de una entidad financiera…..En estas condiciones, la Corte encuentra que la norma demandada no atenta contra el derecho al trabajo de los revisores fiscales ni les impide el libre ejercicio de su profesión…"2

Agregó la Corte que debe tener en cuenta además que "…el solo hecho de desempeñar el cargo de revisor fiscal no es suficiente para admitir la procedencia de la inhabilidad; con mayor razón si el revisor fiscal atendió con eficacia y prontitud las funciones a su cargo, en particular las que le imponen rendir los informes y dar oportunamente los avisos a la Superintendencia de los hechos que sirvieron de fundamento para la toma de posesión de la institución financiera con fines de liquidación. No puede recibir el mismo tratamiento quien cumplió esta obligación con el Estado que aquel que la omitió en su momento…".

Concluyó la Corte que la inhabilidad prevista en la norma acusada no resulta aplicable al "…revisor fiscal que haya dado oportuno aviso sobre los hechos que originaron la toma de posesión de la entidad financiera con fines de liquidación por parte de la Superintendencia

Bancaria. Si el revisor fiscal advirtió o alertó sobre la existencia de tales hechos, no es justificable la aplicación de la inhabilidad en cuestión….”.

De acuerdo a lo expuesto, se tiene entonces, que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (artículo 243 de la Carta Política) y que, en consecuencia, no puede la Corporación volver sobre la materia que ya fue objeto de su decisión, motivo por el cual se ordenará estarse a lo resuelto en el fallo citado.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero: En relación con el aparte demandado del literal f) del artículo 2.3 de la Ley 510 de 1999, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-780 de 2001, mediante la cual se declaró la constitucionalidad condicionada de la expresión acusada.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-780 de 2001.M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Ibídem.