

T-461-94

Sentencia No. T-461/94

#### SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Funciones/ACTO ADMINISTRATIVO

La Superintendencia Bancaria es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, algunos de cuyos principales objetivos consisten en asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque las instituciones que lo integran mantengan permanente solidez económica y coeficientes de liquidez apropiados para atender sus obligaciones; prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de dicha confianza, protegiendo el interés general y particularmente el de terceros de buena fe; y adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de sanas prácticas. Lo resuelto por el Superintendente Bancario en el caso de autos no puede aislarse del ámbito general de sus atribuciones, aunque, por haberse plasmado en un acto administrativo, puede controvertirse ante la jurisdicción correspondiente si la entidad solicitante considera que la facultad invocada se ejerció por fuera del ordenamiento jurídico o que desvirtuó los fines institucionales a ella inherentes.

#### BANCO UCONAL/BANCO POPULAR/DEMOCRATIZACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO

Se ha alegado que la tutela procedía en esta ocasión, al menos como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sobre la base de que el acto de la Superintendencia Bancaria, al negar la posibilidad de que el Banco Uconal participara en el proceso de venta de las acciones del Banco Popular, desconoció directamente el precepto consagrado en el artículo 60 de la Constitución, en cuanto éste ordena al Estado que cuando enajene su participación en una empresa tome las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrezca a sus trabajadores y a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. Esta disposición de la Carta, que se sustenta en los principios del Estado Social de Derecho, debe interpretarse de manera sistemática con otras normas constitucionales, como la del artículo 25, que brinda al trabajo, en todas sus modalidades, especial protección estatal; la del 58 Ibídem, que ordena al Estado proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad; la del 57, a

cuyo tenor la ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas; la del 333, que considera a la empresa base del desarrollo, pero le impone una función social, a la vez que propende el fortalecimiento de las organizaciones solidarias; y la del 334, directamente alusiva a la actividad financiera, que estatuye la democratización del crédito.

#### BANCO UCONAL/DERECHO DE PETICION-Resolución negativa

Una cosa es facilitar a los sectores solidarios y de trabajadores el acceso a la titularidad de las acciones que en ciertas empresas poseía el Estado y otra muy distinta pretender que, formulada una solicitud en tal sentido por personas pertenecientes a dichos sectores, tengan que concederse de manera obligatoria las autorizaciones ordinariamente requeridas para adquirir parte del capital de una institución financiera o de otro tipo. No puede pensarse que el acto del Superintendente Bancario por el cual se negó al Banco Uconal la autorización pedida fuera contrario al artículo 60 de la Constitución por el sólo hecho de haber resuelto negativamente. Al fin y al cabo se trataba de una petición que la administración estaba obligada a resolver oportunamente, con arreglo a lo establecido en el artículo 23 de la Carta y según las normas particulares que regulan la actividad del Superintendente Bancario en lo que respecta a los análisis económicos sobre la viabilidad de la operación planteada.

#### DERECHO DE PETICION-Carencia actual de objeto

En lo que respecta al derecho de petición, por carencia actual de objeto estimase irrelevante, para los efectos de un eventual amparo constitucional, cualquier análisis sobre si la solicitud elevada por el Banco Uconal ante el Superintendente Bancario fue respondida oportunamente, ya que la tutela se intentó con posterioridad a la respuesta y se refiere precisamente al contenido de la misma, razón por la cual ese aspecto del trámite ya no puede ser tutelado.

#### ACCION DE TUTELA CONTRA OPERACIONES DE PROPIEDAD ACCIONARIA-Improcedencia

La existencia de medios judiciales alternativos hace que, en principio, no sea procedente la acción de tutela para poner en tela de juicio las operaciones de oferta y enajenación de la propiedad accionaria de empresas que venían siendo controladas por el Estado. Obviamente, cabe el amparo como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, en los

términos de la Constitución Política y del Decreto 2591 de 1991.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-41347

Acción de tutela instaurada por el “BANCO UCONAL” contra la SUPERINTENDENCIA BANCARIA.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintiséis (26) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional procede a efectuar el examen del fallo proferido el 20 de junio del presente año por el Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante el cual se resolvió acerca del asunto en referencia.

#### I. INFORMACION PRELIMINAR

Por conducto de su Presidente, el Banco Unión Cooperativa Nacional, “BANCO UCONAL”, ejerció acción de tutela contra la Superintendencia Bancaria por considerar que ésta violaba sus derechos a la igualdad, al debido proceso y de petición, así como el de acceso a la propiedad y la prerrogativa para la democratización de la propiedad (artículos 13, 29, 58 y 60 de la Carta Política).

Los hechos materia de la acción pueden resumirse así:

Mediante el Decreto 814 del 21 de abril de 1994, dictado por el Presidente de la República en desarrollo de lo previsto por los decretos 130 de 1976 y 663 de 1993, se aprobó el programa de venta de las 5.234.634.742 acciones que la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público posee en el Banco Popular, equivalentes al 93.31% del total de acciones en circulación de dicha institución financiera.

Subrayó la entidad demandante que el artículo 3º del Decreto 814 fijó el procedimiento de

venta, ordenando que primero se ofrecieran a precio fijo la totalidad de las acciones objeto del programa de enajenación a los trabajadores, organizaciones solidarias y de trabajadores, y que las acciones que dentro de un plazo no inferior a 25 días comunes no fueran adquiridas por las personas indicadas, se pondrían en venta por medio de martillo entre las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con capacidad legal para participar en el capital de una entidad financiera, que contarán con la autorización de la Superintendencia Bancaria cuando ello fuera necesario según la ley.

En cumplimiento de lo anterior, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, "FOGAFIN", publicó en los principales diarios del país la oferta pública de venta de las mencionadas acciones dentro de las condiciones expuestas.

La oferta tenía como término de vigencia el que transcurrió entre el 20 de mayo y el 14 de junio de 1994.

El artículo 305 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero dispuso que las entidades sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria debían obtener previa autorización para la celebración de operaciones consistentes en la compra de acciones suscritas de una entidad financiera en porcentaje superior al 5%.

Por ello, mediante escrito del 29 de abril de 1994, el Banco Uconal solicitó a la Superintendencia Bancaria el otorgamiento del permiso y aportó el correspondiente estudio de factibilidad.

El 27 de mayo, el Superintendente Bancario formuló al Banco algunos requerimientos previos, a los cuales contestó la entidad mediante escrito del 3 de junio, absolviendo -se expuso en la demanda de tutela- "todas las inquietudes planteadas por el organismo de control sobre la idoneidad, responsabilidad, carácter y solvencia patrimonial del Banco".

La Superintendencia Bancaria -manifestó el demandante-, mediante documento fechado el día 8 de junio de 1994, entregado vía Fax en las oficinas del Banco Uconal a las 7:12 p.m. del mismo día, comunicó su decisión de abstenerse de impartir la autorización solicitada.

A juicio del Banco, las razones en que la Superintendencia sustentó su negativa son contrarias al Ordenamiento constitucional vigente, puesto que "no son valederas para

enervar el ejercicio pleno del derecho que le asiste a entidades como el Banco Uconal para participar en procesos de democratización de la propiedad en Colombia”.

Sostuvo la entidad que los argumentos de la Superintendencia no tenían relación con una fundamentación objetiva sino que se basaban en apreciaciones de carácter subjetivo, en proyecciones futuras de carácter teórico y en juicios apriorísticos sobre patrones históricos que aún no se han dado en nuestra realidad nacional.

Afirmó la demanda que para la Superintendencia no era posible, contra los mandatos constitucionales, que un banco cooperativo, perteneciente al sector de la economía solidaria, con diecinueve mil millones de pesos de patrimonio, aquilatados durante más de treinta años, pudiera llegar a adquirir en condiciones preferenciales otro banco cuyo valor ponderado es de la suma de trescientos mil millones de pesos.

Se dijo en el libelo que el Banco Uconal había demostrado eficientemente a la Superintendencia que podía en efecto arbitrar los recursos necesarios y pagar el valor de las acciones que le fueran adjudicadas dentro del proceso público de la oferta.

Consideró, por tanto, que el organismo, a través de su decisión, negó al Banco Uconal el ejercicio de los derechos que la Constitución contempla en su favor como ente cooperativo, pues sin fundamento jurídico alguno le impidió participar en el proceso de venta de las acciones.

En la demanda, la institución financiera se extendió en consideraciones adicionales que sustentan lo que, a su juicio, constituye violación de lo dispuesto en la Carta Política.

La accionante citó la Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1994, proferida por esta Corte, manifestando que su sentido fue contrariado por la Superintendencia al interponer indebidas talanqueras para que se hiciera realidad el mandato constitucional de la democratización de la propiedad dentro de un proceso de privatización de acciones de dominio estatal.

Dejó en claro el Banco que interponía la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, a pesar de tener a su disposición otros medios de defensa judicial.

Adujo al respecto que, como se trataba de una operación mercantil que le permitiría a la entidad bancaria un notable crecimiento dentro del sector financiero nacional, existía la real

perspectiva de que la negociación pudiera implicar la captación de importantes utilidades económicas.

Por ello -añadió- sólo mediante una indemnización podría el Estado remediar el perjuicio que llegaría a causarle al Banco Uconal al privársele de la oportunidad de ejercer el derecho de acceso a la propiedad de acciones del Banco Popular.

Entendió, por eso, que el perjuicio, además de evidente sería irremediable y, por consiguiente, la tutela sería el único remedio transitorio para impedir que se propagaran los efectos nocivos de la violación de los preceptos constitucionales.

El Banco solicitó al juez de tutela adoptar medidas provisionales consistentes en ordenar al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras suspender o prorrogar, de acuerdo con el marco legal de sus facultades, la vigencia de la oferta de venta de las acciones de la Nación en el Banco Popular.

También le pidió ordenar a la Superintendencia Bancaria conceder en su favor la autorización previa de que trata el artículo 305 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), para ofertar en el proceso de adquisición de las acciones del Banco Popular.

## II. LA DECISION JUDICIAL QUE SE EXAMINA

El Juzgado 29 Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante sentencia del 20 de junio de 1994, resolvió negar la tutela solicitada.

Según el fallo, la acción de tutela como mecanismo de excepción se condiciona en su procedencia a la falta de otros medios de defensa judicial que eficaz y oportunamente pudieran servirle al afectado para proteger el derecho vulnerado o amenazado, salvo que a ella se acuda como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De otro lado -manifiesta- la acción de tutela puede ejercitarse por personas naturales o jurídicas, toda vez que éstas últimas son también titulares de derechos constitucionales fundamentales.

De allí que, para el fallador de instancia, la legitimidad del Banco Uconal para intentar la tutela era formalmente indiscutible en su concreta condición de persona jurídica de carácter

privado.

Expresa que el derecho a la igualdad, alegado por la compañía demandante, no ha sufrido ataque por la conducta de la Superintendencia Bancaria, ya que no se encuentra relación o conexión sustancial atendible entre el acto administrativo pronunciado por ese organismo y el pretendido daño que el peticionario deduce apelando a premisas que apenas demuestran su natural inconformidad con aquél.

En efecto -agrega- si la propia voluntad de la ley no fue otra que la de preservar la confianza y estabilidad del sistema financiero por vía de una concreta función que debe cumplir la Superintendencia Bancaria en orden a conceptuar sobre la solvencia, idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas naturales o jurídicas que pretenden acceder o participar en la adquisición de las acciones del Estado en la banca u otras empresas, no se ve cómo el eventual concepto desfavorable de esa institución pueda comprometer o amenazar el derecho fundamental a la igualdad, como que precisamente en tales eventos la diferencia entre quienes participan y quienes no lo pueden hacer está razonablemente justificada por la necesidad inaplazable de preservar la confianza y estabilidad en el sistema financiero, máxime en operaciones de la magnitud y dimensiones como las de la oferta de venta de las acciones del Banco Popular.

Ahora bien -expone la Sentencia-, los cuestionamientos y reparos que al peticionario le merecen las argumentaciones y razones contenidas en el documento de la Superintendencia al negar la autorización solicitada, escapan a cualquier consideración del juez de tutela, primero porque su naturaleza misma de acto administrativo así lo impone, vale decir, por la vía de la tutela no resulta factible imaginar la suspensión de un acto administrativo del que corresponderá conocer a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, de otro lado, sería necio que sin mayores y mejores elementos de juicio se pretendiera que el juez de tutela desestimara los componentes de un dictamen técnico financiero que, como el expresado por el ente oficial, por lo menos parece sustentarse en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, según los hechos y pruebas examinados. No podría el juez de tutela revocar la determinación referida, pues ello comportaría abusiva intromisión en la órbita de lo Contencioso Administrativo, única instancia jurisdiccional para intentar su nulidad o suspensión.

En el sentir del Juzgado, la solicitud de autorización elevada por el Banco Uconal con miras a participar en la oferta de venta de las acciones de la Nación en el Banco Popular fue atendida en oportunidad por la Superintendencia Bancaria, entidad que, advirtiendo inconsistencias en la información recibida, reclamó a la persona jurídica interesada el cumplimiento y presentación de informes y explicaciones adicionales atendidos tan sólo parcialmente por el Banco Uconal. Únicamente hasta el 8 de junio del presente año se aportó el aval de la institución financiera que apoyaría al Banco en el proyecto de oferta.

El Juez tampoco halló que hubiera sido vulnerado el derecho al debido proceso de la entidad solicitante, toda vez que se surtió el correspondiente trámite con sujeción a los procedimientos y formas establecidas, se garantizó al Banco Uconal la oportunidad de allegar la información requerida, la de presentar por vía de sus asesores las explicaciones necesarias al proyecto de factibilidad y la de impugnar por vía de los recursos el acto que le negó la autorización.

Con base en estas consideraciones, el Juez declaró improcedente la acción de tutela instaurada.

Es de anotar que, como medida provisional adoptada al principiar el trámite, el Juzgado había suspendido el término de vigencia de la oferta en cuestión, medida que fue levantada mediante el fallo, en el cual se dejó en libertad al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para que, dentro del marco de las facultades que la ley le otorga, prosiguiera con el programa de venta de las acciones que la Nación posee en el Banco Popular.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### Competencia

Esta Sala de la Corte es competente para revisar la providencia mencionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según las prescripciones del Decreto 2591 de 1991.

La función del Superintendente Bancario en guarda de la estabilidad del sistema financiero y de la confianza pública no contradice el mandato del artículo 60 de la Constitución

Un análisis del expediente permite concluir que la acción de tutela ha sido instaurada en este

caso contra un acto administrativo emanado de la Superintendencia Bancaria, mediante el cual se negó a la entidad peticionaria la aprobación exigida por el artículo 305 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) para adquirir, directa o indirectamente, más del 5% de las acciones suscritas del Banco Popular, específicamente las que posee la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco Popular, cuyo proceso de oferta pública y venta se inició por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras -FOGAFIN-, según programa puesto en marcha por Decreto 814 del 21 de abril de 1994.

La aprobación de la Superintendencia Bancaria se hacía indispensable no solamente por la exigencia general del Decreto 663 de 1993, sino, de manera específica dentro del proceso de venta mencionado, pues el aludido Decreto 814 de 1994 así lo dispuso como requisito para participar, reiterando que dicho organismo examinaría la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en efectuar las adquisiciones.

Mediante oficio dirigido al Banco Uconal, la Superintendencia Bancaria se abstuvo de impartir la autorización solicitada por considerar que el flujo de recursos de aquél, aplicado a la operación futura del ente único que resultaría de su fusión con el Banco Popular, no alcanzaría para atender sus obligaciones, con las implicaciones consiguientes para sus aportantes, acreedores y entidades oficiales que garantizan la solvencia del sector financiero nacional.

Estimó, además, la Superintendencia que el significativo impacto del servicio de la deuda y la amortización del crédito mercantil sobre las utilidades del banco afectaría su solvencia y la de la nueva entidad, a lo cual agregó que el esquema de garantías previsto por el solicitante para asegurar los créditos de otras entidades financieras dependía en gran parte de la obtención de un aval de un banco del exterior de primera línea, respecto de cuya vinculación -expresó el organismo de control- no se allegó ningún documento que contuviera el correspondiente compromiso.

En criterio de la Superintendencia, tampoco resultaban claros algunos aspectos de relevancia en el proceso de fusión, tales como la conversión de las acciones en aportes cooperativos y el tratamiento que recibirían los intereses minoritarios de las acciones que no se adquirieran en la oferta inicial a entidades solidarias.

En síntesis, mediante el indicado oficio se cuestionó la viabilidad de la operación en cabeza del Banco Uconal y de allí se dedujo que no podía autorizarse sin poner en grave riesgo la estabilidad del sistema financiero y la confianza pública en el mismo.

Observa la Corte inicialmente que la respuesta dada por el Superintendente a la entidad bancaria correspondió al ejercicio ordinario de sus funciones.

En efecto, según el artículo 325 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), la Superintendencia Bancaria es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, algunos de cuyos principales objetivos consisten en asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque las instituciones que lo integran mantengan permanente solidez económica y coeficientes de liquidez apropiados para atender sus obligaciones; prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de dicha confianza, protegiendo el interés general y particularmente el de terceros de buena fe; y adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adaptar su actividad a la evolución de sanas prácticas.

Es natural que en el cumplimiento del papel que le es propio, el Superintendente Bancario goce de un margen de apreciación suficiente para evaluar la conveniencia y oportunidad de muy diversas operaciones financieras que precisamente se someten a su consideración en guarda de la solidez y armonía de la estructura económica, que necesariamente afecta el interés colectivo.

La ausencia de una autoridad que, con conocimiento de causa y sobre estimativos técnicos fundados, defina el rumbo del sistema financiero en su conjunto representaría la entronización del caos en la actividad financiera, implicaría la pérdida de la confianza pública en el manejo de ésta y conduciría a la ruptura de las necesarias políticas estatales en lo concerniente a la dirección y estabilización de la economía.

Esa perspectiva resulta abiertamente contraria a los mandatos constitucionales. El artículo 333 de la Carta señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común; que la libre competencia económica, si bien es un derecho de todos, supone responsabilidades; y que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social. El artículo 334 *Ibidem* confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente

relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, advierte con claridad que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

En ese orden de ideas, lo resuelto por el Superintendente Bancario en el caso de autos no puede aislarse del ámbito general de sus atribuciones, aunque -desde luego-, por haberse plasmado en un acto administrativo, puede controvertirse ante la jurisdicción correspondiente si la entidad solicitante considera que la facultad invocada se ejerció por fuera del ordenamiento jurídico o que desvirtuó los fines institucionales a ella inherentes.

Se ha alegado que la tutela procedía en esta ocasión, al menos como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sobre la base de que el acto de la Superintendencia Bancaria, al negar la posibilidad de que el Banco Uconal participara en el proceso de venta de las acciones del Banco Popular, desconoció directamente el precepto consagrado en el artículo 60 de la Constitución, en cuanto éste ordena al Estado que cuando enajene su participación en una empresa tome las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrezca a sus trabajadores y a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria.

Esta disposición de la Carta, que se sustenta en los principios del Estado Social de Derecho, debe interpretarse de manera sistemática con otras normas constitucionales, como la del artículo 25, que brinda al trabajo, en todas sus modalidades, especial protección estatal; la del 58 *Ibíd.*, que ordena al Estado proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad; la del 57, a cuyo tenor la ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas; la del 333, que considera a la empresa base del desarrollo, pero le impone una función social, a la vez que propende el fortalecimiento de las organizaciones solidarias; y la del 334, directamente alusiva a la actividad financiera, que estatuye la democratización del crédito.

De conformidad con los postulados en mención, el trámite correspondiente al traspaso de la propiedad de las empresas que eran del Estado a manos de particulares ha de encaminarse al objetivo de la creciente democratización y, por tanto, tiene que brindar suficientes garantías en cuya virtud no sean los grandes grupos económicos los que, gracias a su poder,

consigan el dominio de las unidades empresariales que venía manejando el Estado, ya que la Constitución ha impartido al legislador claras instrucciones en el sentido de evitar que, so pretexto de la libertad económica y precisamente en contra de ella, quienes ostentan posiciones dominantes en el mercado nacional abusen de su preeminencia para monopolizar los distintos renglones de la economía (artículos 333 y 334 C.N.).

Se ha optado, entonces, por ofrecer condiciones preferentes a los trabajadores y a las organizaciones solidarias para que accedan con mayor facilidad a la propiedad accionaria de las empresas de cuya conducción se desprende el Estado, con lo cual se promueve la participación democrática y se estimula al sector trabajo.

Ya esta Corte, en Sentencia C-037 del 3 de febrero de 1994 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell) señaló que la meta propuesta no fue la de entronizar una socialización de la propiedad sino una participación concurrente de los sectores solidarios y de trabajadores con las empresas creadas al amparo de la libertad económica y de la iniciativa privada, para contribuir al desarrollo del país.

“Se busca -destacó la providencia- dirigir el proceso de desconcentración accionaria hacia unos beneficiarios particulares que son los propios trabajadores de las empresas y las organizaciones solidarias, con lo cual se avanza en el proceso de redistribución de los ingresos y de la propiedad, que es una meta esencial dentro de un Estado Social de Derecho”.

Pero se dejó en claro que el alcance de la norma constitucional no es el de constreñir a los sectores mencionados a utilizar los privilegios que se les ofrecen, ni tampoco el de garantizar que forzosamente la propiedad oficial deba consolidarse en cabeza de ellos.

Para la Corte, resulta necesario advertir que el artículo 60 de la Constitución está dirigido primordialmente a establecer unas condiciones generales mínimas que aseguren las posibilidades de acceso a la propiedad, mas no a producir el efecto de desplazar al Estado en el ejercicio de las funciones y responsabilidades que le competen en lo concerniente a la dirección de la economía, la preservación de la estabilidad financiera y el fortalecimiento de la confianza pública en el sistema crediticio. En otros términos, una cosa es facilitar a los sectores solidarios y de trabajadores el acceso a la titularidad de las acciones que en ciertas empresas poseía el Estado y otra muy distinta pretender que, formulada una solicitud en tal

sentido por personas pertenecientes a dichos sectores, tengan que concederse de manera obligatoria las autorizaciones ordinariamente requeridas para adquirir parte del capital de una institución financiera o de otro tipo.

Así, en el caso materia de revisión, no puede pensarse que el acto del Superintendente Bancario por el cual se negó al Banco Uconal la autorización pedida fuera contrario al artículo 60 de la Constitución por el sólo hecho de haber resuelto negativamente.

Al fin y al cabo se trataba de una petición que la administración estaba obligada a resolver oportunamente, con arreglo a lo establecido en el artículo 23 de la Carta y según las normas particulares que regulan la actividad del Superintendente Bancario en lo que respecta a los análisis económicos sobre la viabilidad de la operación planteada (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Si, dentro del ya señalado campo de apreciación y evaluación que la ley reconoce al citado funcionario, podía éste autorizar o desautorizar la participación de la entidad financiera solicitante en el proceso de venta de las acciones de propiedad de la Nación en el Banco Popular, mal podría colegirse que la opción de la negativa fuera inconstitucional, pues semejante interpretación del artículo 60 de la Carta llevaría al absurdo de impedir que la Superintendencia cumpliera la función a ella asignada y se limitara a dar un visto bueno puramente formal que en nada contribuiría a la preservación del sistema financiero, su estabilidad y la necesaria confianza del público en el mismo.

Ubicándonos en el terreno concreto de los derechos fundamentales, la Corte coincide con el Juez de instancia en la apreciación de que ellos no fueron conculcados.

En modo alguno puede sostenerse que la Superintendencia haya dado al Banco Uconal un trato discriminatorio que implicara violación del derecho a la igualdad preconizado por el artículo 13 de la Carta, pues se limitó a ejercer la competencia que le correspondía, plasmando en el oficio de respuesta los resultados del examen económico en cuya virtud no encontró suficientes las garantías que el establecimiento bancario ofrecía para participar en la negociación del paquete accionario que era de su interés. Lo mismo que al Banco Uconal, la respuesta había podido ser dada, en uno u otro sentido, a cualquier otro solicitante.

Del expediente no resulta que otras entidades financieras en igualdad de condiciones a las

del Banco Uconal hubiesen recibido del organismo estatal un trato diferente. Por el contrario, lo que se acreditó en el proceso fue la singularidad del estudio financiero efectuado y, por supuesto, no existiendo términos de referencia -otros solicitantes en idéntica situación, con los cuales pudiera compararse el trato recibido por el Banco Uconal- no es factible deducir parcialidad o ruptura del equilibrio al que estaba obligada la autoridad pública.

Considera la Corte que el derecho a la igualdad lleva implícito el concepto de alteridad, esto es, no hay lugar a su violación si en el caso concreto no hay dos o más sujetos implicados, cuyas circunstancias sean susceptibles de equiparación.

Pero, aun cumpliéndose tal requisito, el principio constitucional no se traduce en soluciones idénticas sino cuando son también exactas las condiciones de los sujetos comparados.

En el caso que se estudia no debe perderse de vista que la decisión administrativa recayó precisa y únicamente sobre la situación financiera del Banco Uconal, siendo ella la que, por sus características, condujo al Superintendente a negar la autorización solicitada.

La Corte no puede entrar, como tampoco lo hizo el Juez de instancia, a controvertir los argumentos de carácter técnico en los cuales está soportada la determinación administrativa.

En lo que respecta al derecho de petición, por carencia actual de objeto estimase irrelevante, para los efectos de un eventual amparo constitucional, cualquier análisis sobre si la solicitud elevada por el Banco Uconal ante el Superintendente Bancario fue respondida oportunamente, ya que la tutela se intentó con posterioridad a la respuesta y se refiere precisamente al contenido de la misma, razón por la cual ese aspecto del trámite ya no puede ser tutelado. Si la entidad peticionaria considera que la contestación administrativa fue tardía, bien puede solicitar al Ministerio Público que se impongan las sanciones correspondientes.

La Corte no encuentra acreditada violación alguna del debido proceso, pues, como lo dijo el Juzgado, no solamente se cumplieron los trámites de rigor previos a la determinación de la Superintendencia, según la ley, sino que expresamente se otorgó al Banco Uconal la oportunidad de suministrar la totalidad de la información requerida para resolver y, desde luego, el establecimiento bancario gozó siempre de las ocasiones de alegar aquello que

desde los puntos de vista técnico y económico -que eran los relevantes- podía aducir en favor de sus pretensiones.

Téngase presente, además, que la decisión impugnada no implicaba una sanción o castigo a la entidad financiera, sino que correspondía a una medida económica preventiva tendiente a evitar que el Banco se comprometiera más allá de sus propias capacidades y de las garantías de respaldo económico que exhibía, motivo por el cual la defensa de la entidad vigilada frente a la decisión que impetró del Superintendente se desprendía en concreto de la documentación que aportaba y debía ser considerada bajo la estricta perspectiva económica materia del análisis, que fue precisamente lo que hizo la Superintendencia.

Improcedencia de la tutela. Existencia de otros mecanismos de defensa judicial. Carencia actual de objeto

La Corte no descarta que en el curso de un trámite de privatización de empresas estatales puedan ser desconocidos los mandatos del artículo 60 de la Constitución, bien al expedirse las normas generales que regulen el proceso o al cumplir en concreto las distintas etapas del mismo.

En el primer evento, proceden las correspondientes acciones públicas, bien sea de inconstitucionalidad, si tales normas están contenidas en un acto con fuerza de ley, o de nulidad, si se trata de actos administrativos. En el segundo, las correspondientes actuaciones de la administración serán demandables ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, tanto para buscar su nulidad como para pedir el restablecimiento del derecho.

Así, pues, la existencia de medios judiciales alternativos hace que, en principio, no sea procedente la acción de tutela para poner en tela de juicio las operaciones de oferta y enajenación de la propiedad accionaria de empresas que venían siendo controladas por el Estado.

Obviamente, cabe el amparo como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, en los términos de la Constitución Política y del Decreto 2591 de 1991.

En el asunto sometido a revisión, es claro que no se controvierte el proceso de enajenación de acciones del Banco Popular iniciado por el Fondo de Garantías de Instituciones

Financieras, sino que se ataca un acto administrativo con repercusión en el mismo en cuanto a la aspiración particular de la entidad demandante.

Ya se ha visto que dicho acto es susceptible de las respectivas acciones contencioso administrativas, luego existe otro medio de defensa judicial.

En lo relativo a la acción de tutela como mecanismo transitorio, la Corte encuentra que falta el presupuesto esencial de la misma, es decir, la inminencia de un perjuicio irremediable.

En efecto, para la fecha en que se profiere el presente fallo, la Corte Constitucional ha recibido un oficio, suscrito por el Director de FOGAFIN, del 14 de octubre de 1994, en el cual manifiesta que el proceso de privatización del Banco Popular se encuentra suspendido.

Por consiguiente, las posibilidades de que se produzcan las negativas consecuencias patrimoniales que el Banco Uconal afirma que sufrirá en virtud del acto emanado de la Superintendencia Bancaria no gravitan de manera inminente sobre la entidad peticionaria, por sustracción de materia. El proceso que culminaría afectándola está detenido, luego puede intentar, sin la medida transitoria de la tutela, las acciones que juzgue pertinentes contra el acto administrativo que, en su sentir, la lesiona.

Repárese en que la acción fue incoada, entre otros propósitos, para lograr una suspensión del término de vigencia de la oferta pública. Este objetivo de la accionante pierde su razón de ser en el estrado judicial, ya que espontáneamente ha resuelto el Gobierno adoptar una medida similar indefinida.

Será confirmada la sentencia en revisión.

## DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido el 20 de julio de 1994 por el Juzgado Veintinueve

Penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante el cual se resolvió acerca de la acción instaurada por el BANCO UNION COOPERATIVA NACIONAL, “BANCO UCONAL”.

Segundo.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General