

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION CUARTA**

**Santafé de Bogotá, D.C. Julio Veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y ocho (1998)**

**CONSEJERO PONENTE: DOCTOR DELIO GOMEZ LEYVA**

**REF: EXPEDIENTE No 8805  
ACTOR: ASEGURADORA COLSEGUROS S.A.  
SUPERINTENDENCIA BANCARIA - MULTA  
FALLO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra la sentencia del 24 de julio de 1997, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó las súplicas de la demanda en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la ASEGURADORA COLSEGUROS S A, contra las Resoluciones Nos 2254 y 2938 del 22 de septiembre y del 6 de diciembre de 1995, expedidas por la Superintendencia Bancaria, y en virtud de las cuales se impone una multa a la compañía en mención.

**ANTECEDENTES**

La Superintendencia Bancaria, en desarrollo de su facultad de vigilancia y control sobre las compañías aseguradoras, encontró la existencia de irregularidades en el desarrollo de la actividad propia de la actora, consistentes en la violación de varias normas de la ley mercantil relativas al contrato de seguro, al igual que en la inobservancia de órdenes, instrucciones y circulares expedidas por dicho organismo.

La entidad aseguradora dio respuesta a los requerimientos de la Superintendencia Bancaria, y por cuanto las explicaciones no fueron convincentes, el referido organismo, mediante Resolución No 2254 del 22 de septiembre de 1995, le impuso una multa por valor de \$15.000.000.

Tal decisión fue recurrida en reposición, y a la postre confirmada por la Superintendencia Bancaria mediante Resolución No 2938 del 6 de diciembre de 1995.

**LA DEMANDA**

La actora cita como violados los artículos 2, 13 y 29 de la Constitución Nacional; 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 18 del C. Penal; 822,1054, 1068, 1077, 1080, 1134 del C. Co; 1517, 1524, 1603, 1609 del C. Civil; 85 del C.C.A; 435 del E.T; 9 del decreto 2160 de 1986, y, 56, 96 y 97 del decreto 2649 de 1993.

En relación con cada uno de los cargos formulados por la Superintendencia y con base en los cuales se le sancionó, la actora manifiesta en síntesis, lo siguiente:

1. Inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria.

La Superintendencia hace consistir dicha falta en la no respuesta, dentro del plazo señalado al efecto, del requerimiento contenido en el oficio No 94057000- 3 del 30 de enero de 1995, correspondiente a las observaciones a los estados financieros a septiembre 30 de 1994, cuyo plazo vencía el 13 de febrero de 1995.

Tal hecho, sin embargo, se debió a que por la época en que la aseguradora debía dar cumplimiento a la instrucción, se hallaba preparando el balance de fin de año, que por mandato legal debe ser presentado a la Superintendencia antes del 15 de febrero de 1995, por lo cual se hallaba ante el cumplimiento de dos obligaciones distintas y sumamente dispendiosas, siendo físicamente imposible cumplir con ambas tareas al mismo tiempo.

Al no aceptar la prórroga solicitada y sancionar por tal conducta, hizo de un retraso de días en el cumplimiento de una orden, una contravención sancionable, con evidente exceso de poder, pues además la Superintendencia formuló sus glosas en una época no habitual, rompiendo así el procedimiento tradicional y tomando por sorpresa al administrado.

La aseguradora no es culpable del incumplimiento de la instrucción, pues nadie está obligado a lo imposible, y alegar la existencia de culpa contravencional en este caso viola flagrantemente los principios rector es de la ley penal previstos en los artículos 1 al 5 del C.P.

## 2. Expedición de pólizas con vigencia retroactiva.

Al respecto observa que es uso universal en la actividad aseguradora la expedición de amparos provisionales con efecto de cobertura anteladas a los siniestros que puedan haber ocurrido con anterioridad al otorgamiento de la póliza. Se empleó en gran parte de los casos detectados por la Superintendencia Bancaria, la figura del amparo provisional, que es usado en todo el mundo y por cuyo uso no se había sancionado todavía en Colombia, por lo cual se quebranta el principio de igualdad ante la ley.

## 3. Incumplimiento del artículo 1068 del C Co, sobre terminación automática del contrato de seguro por mora en el pago de la prima.

El cargo se hace consistir en que después de la terminación automática de algunos contratos por la realización del supuesto del artículo en mención, la aseguradora continuó contabilizando las primas de dichos seguros.

Tal proceder tiene su justificación en el hecho de que unas veces, las partes resolvieron prorrogar y renovar el contrato y extender el plazo para el pago de la prima, y en otras oportunidades, el intermediario demoró en reportar la mora en el pago de la prima.

En síntesis, la compañía solo podía tener por terminados dichos contratos cuando se ha enterado del no pago oportuno de las primas y no antes, pues luego de conocer los informes de los intermediarios, la compañía puede enterarse de la terminación de los respectivos contratos.

## 4. Violación del artículo 1080 del C.Co que exige el pago de los siniestros dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite su derecho.

Se trata de uno de los cargos más injustos pues el motivo fáctico invocado no existe, ya que una vez se ha definido y liquidado el siniestro, se efectúa la causación del giro, permaneciendo el cheque en caja hasta que el beneficiario se acerque a reclamarlo; para el efecto, la aseguradora avisa a sus clientes ya sea por escrito o telefónicamente.

La Superintendencia en su celo legalista cae en el prurito de ordenar acudir incluso a un proceso judicial de pago por consignación para cumplir con la norma, pero la compañía considera que su actual procedimiento de pago, con el aviso oportuno al beneficiario, resulta adecuado a la norma. Para el pago válido al acreedor es necesaria su colaboración,

de acuerdo con los artículos 1603 del C.C y 822 del C Co, puesto que ello obedece al principio de la buena fe en el cumplimiento de los contratos. Si el acreedor no colabora, quedaría la alternativa del pago judicial, pero en estos casos también se superará a el mes previsto en la ley.

Al ser inexistente el motivo fáctico alegado, el acto acusado incurre en falsa motivación.

#### 5. Infracción al artículo 9 del decreto 2160 de 1986.

Tal infracción, que la Superintendencia Bancaria hace consistir en el registro de sumas correspondientes a pólizas cuyas vigencias ya iniciaron y que por tanto, debieron registrarse de conformidad con el plan único de cuentas, no se ha producido, pues la entrega del certificado no equivale al otorgamiento del seguro y mal podía contabilizarse la prima como causada cuando ésta no había sido cancelada, ni el seguro había sido emitido u otorgado. Hay pues una falsa motivación por equivocación en la apreciación de los hechos.

#### 6. Violación del artículo 11 de la Resolución No 2980 de 1993.

El cargo se hace consistir en que de acuerdo con la disposición en mención, constituye práctica no autorizada e insegura la expedición de pólizas de seguro respecto de las cuales la sociedad no haya logrado obtener, mediante el empleo de contratos de reaseguro, colocación en firme del respectivo riesgo.

Sobre este cargo, sostiene la actora que de acuerdo con el artículo 1134 del C.Co, el contrato de reaseguro tiene que ser posterior al de seguro, pues éste es la causa y objeto de aquel, y sin tales elementos no puede existir obligación ni contrato de ninguna clase. Debe entonces formalizarse previamente el seguro de primer grado para que pueda existir el de reaseguro o de segundo grado que versa sobre el anterior.

De consiguiente, los actos acusados incurren en falsa motivación de iure, pues plantean la posibilidad de que antes de que exista el contrato de seguro deba pactarse el de reaseguro.

#### 7. Violación del artículo 1054 del C.Co, por la vigencia retroactiva del seguro.

Como la norma violada es la misma respecto del cargo segundo, resultan plenamente valederos los argumentos esgrimidos en relación de dicho cargo, y se configura otra vez la falsa motivación de facto.

#### 8. Violación de las normas de contabilidad del decreto 2649 de 1993

Se imputa a la aseguradora la no contabilización del respectivo producto de las pólizas

Al respecto a nota que cuando se pacta el pago de primas por instalamentos los valores que se deben contabilizar son las cuotas o instalamentos efectivamente devengados. La Compañía no violó el artículo 96 del decreto 2649 de 1993, pues se hizo el adecuado registro contable de acuerdo con la realización del ingreso prescrito en el artículo 97, es decir, una vez se ha devengado el mismo.

Además para poder dar aplicación al artículo 435 del E.T., sobre pago fraccionario del IVA en los negocios de aviación y casco, la contabilización se debía realizar por instalamentos.

En este orden de ideas, incurre nuevamente el acto acusado en el vicio de falsa motivación de iure, presentado hipótesis contrarias a la Ley.

Violación de lo dispuesto en el Plan Unico de Cuentas para el sector asegurador.

Por imposibilidad física se han dejado conciliaciones bancarias sin partidas pendientes con antigüedad superior a un mes, a pesar de los grandes esfuerzos que produjeron una enorme disminución de los porcentajes no conciliados. Tal imposibilidad se debió a la enorme dificultad para conseguir documentos en los bancos, sin embargo, la compañía ha constituido las provisiones suficientes para estos eventos.

10. Violación del Plan Unico de Cuentas para el sector asegurador Cuenta 1990 - otros activos diversos cheques impagados.

Es cierto que a 31 de diciembre de 1994 había cheques impagados, frente a lo cual se provisionó el 92.73% de las sumas impagadas. La compañía hizo lo único que tenía a su alcance y la irregularidad no le era imputable, pues como muestra de buena fe realizó las respectivas provisiones.

11. Violación del numeral 4º de la Circular 010 de 1993.

La supuesta infracción de la norma en mención por el no envío de un anexo de los estados financieros, el cual fue allegado posteriormente, obedeció a error humano. Tal conducta, sin embargo, dejó de ser infracción, de conformidad con la Circular No 065 del 4 de agosto de 1995, por lo cual debe aplicarse el principio de favorabilidad.

Al imponer la Superintendencia una sanción con base en una conducta que ya no es sancionable, desborda el límite de su competencia y viola el artículo 29 de la C,N, pues al momento de imponer la sanción (septiembre 22 de 1995), ya no existía la norma violada, con la obvia violación del principio de legalidad.

## OPOSICION

La apoderada judicial de la demandada solicita desestimar las pretensiones de la demanda para lo cual se pronuncia respecto de cada uno de los cargos formulados, y en síntesis afirma lo siguiente:

1. Frente a la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria.

En cumplimiento de las facultades previstas en el artículo 325 del E.O. del Sistema Financiero y en desarrollo de las funciones y facultades previstas en el literal a), numerales 3 y 5 del artículo 326 ibí dem, relativas a instruir a las vigiladas sobre la manera como deben cumplir las disposiciones que regulan su actividad, la Superintendencia Bancaria requirió a la actora para que dentro del término fijado para el efecto, y que venció a el 13 de febrero de 1995, procediera a atender las observaciones a los estados financieros a septiembre 30 de 1994.

El requerimiento fue desatendido con la excusa de que por la misma época se encontraba dedicada a preparar el balance final para cuya entrega la ley fija un término.

Tal circunstancia no justifica la omisión de la actora y no puede entenderse como fuerza mayor o caso fortuito, pues la preparación de un balance no constituye un hecho intempestivo, capaz de exonerarle de responsabilidad.

En cuanto a la aplicación de principios del derecho penal a actuaciones administrativas, expresa que la jurisprudencia administrativa es abundante en el sentido de que tal

aplicación no es posible, así mismo, no hay disposición expresa que ordene la aplicación de los principios del derecho penal a las contravenciones administrativas, por lo cual, mal podría aplicarse el artículo 375 del C.P.

La Superintendencia Bancaria es un ente administrativo, y las actuaciones en desarrollo de sus funciones administrativas se encuentran reguladas por los principios orientadores del C.C.A. Las normas de carácter financiero tienen una finalidad totalmente diferente a las prohibitivas del Código Penal, pues aquellas intervienen en la economía a fin de preservar el orden público económico, en tanto que las normas penales se dirigen a tutelar valores sociales esenciales a través de la incriminación de conductas que atentan contra ellos.

## 2. Expedición de pólizas con vigencia retroactiva

De acuerdo con el artículo 1054 del C.Co, por ser la futureidad e incertidumbre característica del riesgo asegurable, elemento esencial del contrato de seguro, jurídicamente no es posible expedir pólizas cuya vigencia sea anterior a la fecha de su expedición, salvo la excepción del artículo 185 del E.O. del Sistema Financiero.

De otra parte, al ser el contrato de seguro de carácter solemne y perfeccionarse en el momento en que el asegurador suscribe la póliza, solo se pueden asumir riesgos a partir de ese momento y no a partir de lapsos anteriores.

En el caso en estudio no es posible acudir a la costumbre de expedir pólizas con amparo retroactivo, pues existe una norma mercantil, que es el artículo 1036 del C.Co, que exige la solemnidad para el contrato de seguro el cual se perfecciona desde cuando el asegurador suscribe la póliza.

Así mismo, la supuesta costumbre mercantil alegada no está probada de ninguna manera, no es general, pública, ni uniforme, con lo cual no podría aceptarse como fuente de derecho consuetudinario extranjero con la mera afirmación del apoderado de la demandante.

Adicionalmente, actuar en el sentido pretendido por el demandante es actuar contra la ley, lo que implica la violación del artículo 8 del C.C y 3 del C.Co.

En el sub lite se está frente al hecho indiscutible de que la entidad aseguradora expidió pólizas con vigencia retroactiva, y no demostró que las mismas fueron amparadas provisionales, pues para que pueda aceptarse dicha figura deben cumplirse estrictos requisitos dada la fragilidad y peligrosidad de tal práctica.

## 3. Violación del artículo 1068 del C. Co

La demandante justifica su conducta de mantener como vigentes negocios que habían terminado por ministerio de la norma en mención, que consagra la terminación automática de los contratos por mora en el pago de la prima, en el hecho de que la información sobre el recaudo de las primas no es suministrada oportunamente por los intermediarios.

Tal justificación no puede exonerar a la actora de cumplir con la ley, pues la norma en ningún momento traslada a un tercero la responsabilidad que incumbe al asegurador como parte en el contrato de seguro.

## 4. Violación del artículo 1080 del C Co, sobre la obligación del asegurador de pagar oportunamente el siniestro.

Se observa por parte de la aseguradora una falta de diligencia, pues para cumplir con su obligación de pagar oportunamente el siniestro no basta girar los cheques, y ante la imposibilidad de localizar los beneficiarios ha debido acudir a mecanismos supletivos previstos en la ley, tales como el pago por consignación, realizado el cual el deudor se libera de su obligación.

5. Violación del artículo 9 del decreto 2160 de 1986 sobre normas contables para el sector asegurador.

La cancelación del saldo por parte del tomador no es una condición para proceder a la contabilización de la prima emitida en ganancias y pérdidas, por cuanto dicha contabilización está condicionada a la iniciación de la vigencia del contrato de seguro, por el efecto que tienen las obligaciones y derechos en la contabilidad del ente económico.

De otra parte, de acuerdo con lo estipulado en los certificados de pólizas a que hace referencia la resolución No 2254 de 1995, la comisión de visita encontró que en las mencionadas pólizas se lee que el documento entrará en vigencia siempre y cuando el pago de la prima que se cause se efectúe con anterioridad a la fecha de iniciación del período que cubre el certificado, por lo cual la compañía debió efectuar la devolución de los depósitos que figuraban en el pasivo, si al llegar la fecha señalada en el documento el candidato a tomador no había procedido a pagar la integridad del precio, o, alternativamente, imputar la totalidad del valor al rubro de primas emitidas si el cliente hubiese cubierto el faltante, pero, en ningún caso debió mantener cifras en depósitos pólizas directas con posterioridad al día fijado para la iniciación de la vigencia.

6. Violación del artículo 11 de la Resolución No 2980 del 7 de septiembre de 1993 de la Superintendencia Bancaria.

Durante la práctica de la visita de inspección, la Superintendencia pudo constatar que la aseguradora emitió pólizas sin haber obtenido la total colocación en firme del riesgo mediante contratos de reaseguro, lo cual constituye una práctica no autorizada e insegura al tenor de la norma en mención, pues las compañías de reaseguro confirmaron su aceptación en fechas posteriores a la expedición de las pólizas.

El objetivo de la norma se dirige a prevenir situaciones que puedan afectar patrimonialmente a la entidad, al asumir responsabilidades que superen su capacidad técnica y patrimonial, por lo cual el asegurador debe transferir al reasegurador la totalidad o parte de los riesgos asumidos bajo uno o más contratos de seguro.

8. Violación del artículo 96 del decreto 2649 de 1993 por no contabilización del producto de las pólizas una vez expedidas.

Durante la práctica de las diferentes visitas de inspección se pudo constatar que la aseguradora, de una parte, contabiliza producción en fechas posteriores a la de expedición e iniciación de la vigencia y, de otra, registra pólizas con vigencia anual.

La aseguradora explica su proceder en el hecho de que cuando se pactan pagos por instalamentos, los valores que se deben contabilizar son los correspondientes a tales cuotas que son las efectivamente devengadas.

Sobre este punto trae a colación lo consignado en la Resolución No 2254 de 1985, en virtud de la cual el hecho de expedir pólizas con vigencia anual supedita a la compañía a contabilizar su producción desde la fecha de expedición e iniciación de la vigencia, para no distorsionar el resultado de los estados financieros contabilizando únicamente el instalamento.

Dice así mismo tal acto que la sociedad debe registrar la producción de las primas emitidas en la fecha en que suscribe la respectiva póliza, de conformidad con el plan único de cuentas para el sector asegurador.

Por lo tanto, si se pacta con el asegurado el pago de la prima fraccionada, la aseguradora emitirá la factura de cobro correspondiente, afectando la cuenta por cobrar de prima y de IVA por recaudar, mas no la producción del periodo.

En relación con el cargo de falsa motivación, sostiene que no debe prosperar pues tanto los hechos como las normas están en relación clara y directa, mediando por tanto una acertada motivación de los actos acusados, ya que no solamente los hechos se presentaron sino que las razones de derecho que sirvieron de sustento fueron correctamente interpretadas y aplicadas.

#### 9. Violación de lo dispuesto en el Plan Unico de Cuentas para el sector asegurador.

Sobre el particular observa que la conciliación de la provisión sobre partidas conciliatorias con antigüedad superior a un mes no exonera a la aseguradora de efectuar un estudio sobre las mismas. Adicionalmente, si no se implementan los controles administrativos necesarios para evitar que se presenten estas irregularidades, además de contravenir la instrucción contable, se estaría afectando el estado de pérdidas y ganancias, máxime cuando es una práctica reiterada.

Es evidente que las cuentas estudiadas por la comisión de visita presentaron las inconsistencias descritas en la parte motiva, y que la actora no presentó argumentos que le permitieran desvirtuar los cargos propuestos.

#### 10. Violación del principio de legalidad

No hubo tal violación pues la norma aplicable es la vigente al momento del acaecimiento de los hechos que originan la imposición de la sanción.

En esta oportunidad el hecho que mereció la sanción tuvo ocurrencia cuando la demandante no anexó el formato F-3000-09 a los estados financieros a diciembre de 1994, época para la cual era de plena aplicación la Circular No 10 de 1993, que establecía a las compañías que expidan seguros en moneda extranjera, la obligación de anexar a los estados financieros la proforma en mención.

#### LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal denegó las pretensiones de la actora, y respecto de cada uno de los cargos que se le imputan a la actora, manifestó lo siguiente:

##### 1. Inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria

Ni la solicitud de prórroga, ni la elaboración de los estados financieros de fin de año, eximen a la actora del cumplimiento de las obligaciones legales a las cuales se encuentra sometida, toda vez que las mencionadas causas no constituyen caso fortuito ni fuerza mayor, y por el contrario, la aseguradora ha debido rendir las explicaciones de los estados financieros del 30 de septiembre de 1994 de manera directa, adoptando los mecanismos de control y planeación para el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Superintendencia Bancaria.

Respecto a la violación de los principios del derecho penal, precisa que ha sido reiterada la jurisprudencia administrativa en el sentido de que en materia de derecho administrativo económico y financiero no son aplicables las normas penales por cuanto persiguen fines distintos. Al efecto cita sentencia de la Sección, C. P. Dra. Consuelo Sarria Olcos.

## 2. Violación del artículo 1054 del C.Co y Circular Externa No 062 de 1988

El contrato de seguro es de carácter solemne y se perfecciona desde el momento en que el asegurador suscribe la póliza, de acuerdo con el artículo 1036 del C.Co; en el sub judice está demostrado que la actora expidió pólizas con vigencia anterior a su expedición.

No es posible acudir a la costumbre internacional que pretende ser aplicada por el actor, por cuanto se estaría actuando con desconocimiento de la ley que exige la solemnidad del contrato de seguro.

Adicionalmente, para que la costumbre sea obligatoria y pueda aplicarse, es preciso que se cumplan los requisitos consagrados en el artículo 3 del C.Co, y como en el presente caso existe una disposición legal que determina el momento de perfeccionamiento del contrato de seguro, como tampoco se demostró por parte del actor los hechos que constituyen costumbre internacional, la actora no podía expedir pólizas con vigencia retroactiva, así sean considerados como amparos provisionales, pues para que pueda aceptarse dicha figura es necesario que se cumplan ciertos requisitos dada la fragilidad y peligrosidad de la práctica, desconociendo con sus actuaciones el artículo 1036 del C.Co.

## 3. Violación del artículo 1068 del C.Co

Para el a quo, la manifestación de la actora en el sentido de que no dio cumplimiento al artículo 1068 del C.Co, sobre terminación automática del contrato de seguro, por cuanto los intermediarios no daban oportuna información sobre el pago de las primas, no es de recibo pues la actora traslada su responsabilidad a los intermediarios de seguros cuando es en ella misma en quien radica el cumplimiento de las obligaciones legales, cuyo incumplimiento se infiere del listado de las primas pendientes de recaudo.

## 4. Violación del artículo 1080 del C. Co

De acuerdo con esta disposición, se infiere como obligación del asegurado efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la ocurrencia del mismo acreditado por el beneficiario. Por consiguiente, si bien es cierto que la actora en ciertos casos emitió los respectivos cheques a órdenes del beneficiario, también lo es que los mismos permanecen en la compañía sin haber sido comunicados a los respectivos acreedores, como tampoco se ha ordenado el pago de los siniestros en otros eventos, como se determinó durante la actuación administrativa.

En consecuencia, la actora incumplió el artículo 1080 del C Co, pues si bien no fueron cancelados durante el mes siguiente a la reclamación del siniestro, su pago no se ha realizado en ciertos casos por falta de diligencia de la compañía en la comunicación con los beneficiarios, quienes a pesar de tener la documentación completa al momento de la investigación no se les ha efectuado la orden de cancelación del siniestro.

## 5. Violación del artículo 9 del decreto 2160 de 1986 y al plan único de cuentas para el sector asegurador código 4.

Se observa desconocimiento del artículo 9 del decreto 2160 de 1986, pues la aseguradora registró pólizas que fueron expedidas sin haber iniciado su vigencia, contabilizándose por

el valor total de la emisión y cuyos abonos se hicieron con posterioridad o en el inicio de la vigencia .

La cancelación del saldo por parte del tomador, no es una condición para contabilizar la prima emitida en ganancias y pérdidas, por lo que dicha contabilización está condicionada a la iniciación de la vigencia del contrato de seguro, dado por el efecto que tienen las obligaciones y derechos en la contabilidad del ente económico. En consecuencia, la aseguradora debió efectuar la devolución de los depósitos que figuraban en el pasivo, si al llegar a la fecha señalada en los certificados de pólizas el tomador no pagó la totalidad del precio, o como alternativa imputar la totalidad del valor del rubro de primas emitidas si el cliente hubiera pagado el faltante, y como consecuencia en ninguna de estas hipótesis se tuvieran cifras en depósitos pólizas directas con posterioridad al día fijado para la iniciación de la vigencia.

#### 6. Violación del artículo 11 de la Resolución No 2980 de 1993.

La aseguradora emitió pólizas sin haber obtenido la total colocación en firme del riesgo, pues las compañías de reaseguro confirmaron su aceptación en fechas posteriores a la expedición de las respectivas pólizas, tal como se observa en algunos eventos.

Tal proceder constituye una práctica no autorizada e insegura, pues la resolución en mención busca prevenir situaciones que puedan afectar patrimonialmente a la compañía de seguros al asumir riesgos que superen su capacidad técnica y patrimonial.

#### 7. Violación del artículo 96 del decreto 2649 de 1993.

La aseguradora debió registrar la producción de las primas emitidas en la fecha en que suscribía las respectivas pólizas, de conformidad con lo establecido en el código 4102 del plan único de cuentas para el sector asegurador, de manera que si la demandante pactaba con el asegurado el pago de las primas fraccionada o por instalamentos, la aseguradora debió emitir la factura de cobro correspondiente, afectándose por tanto las cuentas pro cobro de prima y por IVA por recaudar mas no la producción correspondiente al período, que fue lo que en realidad se vio afectada en el caso en estudio, toda vez que la compañía contabilizaba la producción en fechas posteriores a la expedición e iniciación de las vigencias de las pólizas, y de otra parte, registraba pólizas con vigencia anual. En consecuencia, se observa desconocimiento a disposiciones de obligatorio cumplimiento para las entidades dedicadas a las actividades de seguros.

#### 8. Falsa Motivación

No se dan las condiciones para la configuración de la falsa motivación por cuanto las irregularidades cometidas por la aseguradora están debidamente probadas y sustentadas en los informes de visita practicadas por los funcionarios de la demandada, y respecto de los cuales fueron solicitadas explicaciones las cuales no exoneraron de responsabilidad a la parte demandante.

De otra parte, los actos acusados expresan claramente las normas legales violadas por la compañía de seguros, las cuales eran de su obligatorio cumplimiento sin existir causal de fuerza mayor o caso fortuito que lo eximiera de su aplicación, razón por la cual los actos administrativos no adolecen de falsa motivación

#### 9. Violación de lo dispuesto en el plan único de cuentas para el sector asegurador.

Al respecto la actora afirma que si bien reconoce las infracciones al plan único de cuentas, también manifiesta que la compañía en su afán de respetar la ley hizo lo posible por llevar a cabo las correcciones pertinentes, como fue la realización de provisiones.

Sin embargo, la manifestación hecha por la actora en el sentido de que respecto de las partidas de conciliaciones bancarias no aclaradas se efectuarían las provisiones correspondientes, no lo releva de la obligación que tenía a la sociedad de dar cumplimiento a lo consignado en el plan único de cuentas, y en igual sentido el hecho de corregir las inconsistencias constituyendo las provisiones, no subsana las deficiencias presentadas, y no constituye por sí mismo motivo que lo releve de la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones, razón por la cual la aseguradora incumplió al respecto las normas legales.

#### 10. Violación al principio de legalidad

Al respecto es preciso manifestar que los hechos por los cuales se iniciaron las investigaciones administrativas se originaron en el momento en que la aseguradora no anexó el formato No 300-09 de los estados financieros a diciembre de 1994, época para la cual la Circular 010 de 1993 se encontraba vigente.

Para que la Superintendencia hubiera desconocido el principio de legalidad, tendría que habersele exigido a la aseguradora el cumplimiento de una disposición no vigente al momento de los hechos, como lo es la Circular No 065 de 1995, cuya aplicación invoca la actora, norma esta que para la época de los hechos, diciembre de 1994, no había sido expedida. Al respecto cita jurisprudencia de la Sala, expediente No 7453, C. Dr. Julio E. Correa R.

#### LA APELACION

El apoderado de la parte actora impugnó la anterior decisión y al efecto sostuvo que su inconformidad con el fallo apelado es total y que en la demanda y en los alegatos se deja en claro la argumentación tendiente a demostrar que el vicio de falsa motivación del que adolecen los actos acusados, se deriva fundamentalmente de una incorrecta aplicación de las disposiciones normativas, ya sea por dar a las normas un alcance que ellas no tienen, ya por aplicarlas indebidamente, o ya por considerar que las reglas imponen a las personas conductas imposibles, lo cual configuraría plenamente los elementos de la falta de motivación o de la motivación inadecuada de los actos cuya nulidad se pretende.

Expresa, de otra parte, que los restantes motivos de inconformidad los expondrá en el alegato de conclusión.

Sin embargo, una vez admitido el recurso de apelación, y antes de que se dictara el auto que ordena correr traslado para alegar de conclusión, el recurrente presentó su escrito de alegaciones, en el cual expresó en síntesis, lo siguiente:

##### 1. Nadie está obligado a hacer lo imposible.

La validez de una norma jurídica y de las órdenes de las autoridades administrativas depende de que la conducta que se ordena, prohíba o permita realizar a una persona, sea posible tanto material como jurídicamente. Si por medio de tales mandatos se ordena la realización de conductas de imposible cumplimiento dentro de unas circunstancias concretas, la orden carece de validez.

El régimen de responsabilidad de los particulares frente al cumplimiento de órdenes emanadas de autoridades administrativas no puede ser el de una responsabilidad

objetiva, como lo considera el Tribunal al considerar que no existe ninguna causal que constituya fuerza mayor o caso fortuito que exima a la entidad vigilada del cumplimiento de sus obligaciones.

En el presente caso, el incumplimiento de la orden de la Superintendencia Bancaria, para que pueda ser materia de sanción administrativa, requiere que la orden imponga un deber válido y que el incumplimiento del mismo sea imputable a una conducta culpable del sancionado. La actora puso de presente la imposibilidad material de cumplir oportunamente y por ello solicitó una prórroga. Si la conducta que se ordena es imposible, en principio carece de validez, salvo que esa imposibilidad se derive de conductas culpables del vigilado; pero en este evento corresponde al ente de control probar adecuadamente esa culpa y no limitarse a señalar el incumplimiento.

Lo anterior significa que cualquier sanción en el caso sub examine debe fundarse en el incumplimiento culpable de una orden válida por parte del sancionado, pues aún en el campo administrativo no se puede aplicar una sanción prescindiendo totalmente de la culpa del sancionado y con un proceder en tal sentido se viola el debido proceso.

## 2. El desconocimiento del amparo provisional

Tanto la Superintendencia como el Tribunal descalifican de plano el argumento del sancionado en el sentido de que no se ha violado el artículo 1054 del C Co. puesto que en los casos respectivos no se han expedido pólizas con vigencia retroactiva sino amparos provisionales. Tal descalificación solamente podrá hacerse luego de demostrar que no se trataba realmente de amparos provisionales, y para ello se requiere por lo menos una sucinta evaluación probatoria y una mínima valoración jurídica que no se hizo.

## 3. Responsabilidad personal en materia punitiva

Si en el manejo de una actividad intervienen personas distintas de quien la realiza principalmente, es posible que esta no se entere de ciertos sucesos que registran las personas que intervienen, y por tanto, ese desconocimiento o ignorancia lo relevan de su responsabilidad por las conductas omitidas. Esto se acentúa si se tiene en cuenta que el agente principal considera de buena fe que los informes de los intermediarios sobre los sucesos que él registra son ciertos, más aún cuando se trata de una persona profesional en su actividad.

Si una persona no recibe información oportuna de su intermediario, y por causa de ello el agente principal no puede dar aplicación inmediata a un mandato legal, para que su responsabilidad se vea comprometida se debe establecer que sabía la ocurrencia de los hechos o que estaba obligado a saberlo, pues de lo contrario se le exigiría una conducta imposible y se prescindiría totalmente de su conducta para establecer su responsabilidad, que no sobra advertir, es penal administrativa y no patrimonial.

No se trata de un traslado de responsabilidad como lo dice el a quo, pues en realidad la responsabilidad por el hecho sancionado radica en el intermediario.

## 4. La aplicación realista de la norma.

El simple señalamiento de un plazo determinado para el pago de una obligación a cargo de una persona no puede interpretarse como un mandato imperativo ajeno totalmente a las circunstancias y a la realidad a la que se aplica. Se debe examinar el grado de cumplimiento o de los deberes de cada una de las personas participantes a la luz de las circunstancias concretas, para saber si a ellas les era exigible una conducta mejor de la

que realizaron, o si por el contrario, hicieron todo lo que les era posible para cumplir y a pesar de todo se produjo el incumplimiento.

#### 5. EL traslado de la negligencia del beneficiario al deudor.

Si una persona reconoce, liquida y realiza el giro correspondiente al pago dentro del mes siguiente a la reclamación, y además notifica al beneficiario de tal hecho para que concurra a recibir su pago, y este no posibilita tal acto, la conducta no es imputable al deudor. El Tribunal desconoce que el incumplimiento no es imputable a la actora sino al beneficiario, y el procedimiento sugerido por la Superintendencia Bancaria de iniciar un proceso judicial de pago por consignación supera también el límite temporal impuesto por la norma.

#### 6.El riesgo asegurable: elemento esencial

El contrato de reaseguro requiere para poder existir jurídicamente la existencia de un riesgo amparado por un contrato de seguro cuyo cumplimiento constituye el riesgo que ampara el contrato de reaseguro. En este orden de ideas, es imposible que se perfeccione un contrato de reaseguro si no se ha perfeccionado antes el de seguro que ampare un riesgo, pues la existencia de un riesgo es un elemento esencial para la existencia de los contratos de seguro y reaseguro.

La colocación en firme del riesgo no puede entenderse como la colocación del riesgo mediante el perfeccionamiento de un contrato de reaseguro con anterioridad al perfeccionamiento del contrato de seguro, pues sería inexistente el riesgo amparado por el contrato de reaseguro. Así las cosas, interpretar literalmente el texto presuntamente violado conduce a profundos e insuperables absurdos jurídicos.

#### 7. La aplicación de la norma derogada

Al momento de imponer una sanción no se puede pretender aplicar una norma inexistente valiéndose del sencillo argumento de que la disposición estaba vigente al momento en que ocurrió la conducta, pues con esta interpretación, el ente estatal puede sancionar en cualquier tiempo a un particular con fundamento en normas que no están vigentes.

#### ALEGATOS DE CONCLUSION

Al alegar de conclusión el apoderado judicial de la demandada, solicita se confirme en su totalidad la sentencia apelada, y al efecto sostiene lo siguiente:

El recurrente en su impugnación no expone con claridad y precisión el reparo que le ofrece el fallo del a quo por la presunta inaplicación de normas, sino que vagamente plantea supuestos sin cotejarlos y adecuarlos a lo decidido en la sentencia impugnada, remitiéndose en todo a la demanda y a sus alegatos.

Al efecto alega el recurrente que hubo una falsa motivación por incorrecta aplicación de las normas, por aplicación indebida al aplicarlas como elementos aislados dentro del sistema normativo, y por considerar que las reglas imponen conductas imposibles.

Sobre el particular, retoma lo expresado por el fallo recurrido en el sentido de que no existió falsa motivación, pues los hechos corresponden a la realidad, y se sustentan aún en los mismos documentos y papeles de la misma actora. De otra parte, la aseguradora no logró probar nada distinto a lo descrito y contemplado en los actos acusados, y no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los mismos.

Estima, así mismo, que la censura en abstracto formulada por la apelante carece de vocación de prosperidad y en nada controvierte los argumentos tanto de hecho como de derecho que fundamentan el fallo de primera instancia , por lo cual solicita se confirme el mismo.

Sin embargo, expone las razones que tiene para estimar que el fallo se ajusta a derecho y que en síntesis reiteran lo expuesto a lo largo de todo el proceso.

Ni el apoderado de la parte demandante ni el Ministerio Público intervinieron en esta oportunidad procesal.

## CONSIDERACIONES

Solicita la recurrente, Aseguradora Colseguros S A, se revoque la sentencia de primera instancia en virtud de la cual se denegaron sus pretensiones, dentro del juicio de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones Nos 2254 de 22 de septiembre y 2938 del 6 de diciembre, ambas de 1995, expedidas por la Superintendencia Bancaria, y por las cuales dicho organismo le impuso una sanción pecuniaria.

Al sustentar el recurso, sostuvo el apoderado del recurrente que su inconformidad con el fallo es total y que en la demanda y en los alegatos de primera instancia, dejó en claro la argumentación tendiente a demostrar que el acto acusado es nulo por falsa motivación. Agregó que los restantes motivos de inconformidad los expondría en el alegato de conclusión.

Sin embargo, una vez admitido el recurso de apelación, y antes de que se dictara la providencia que ordena correr traslado para alegar de conclusión, el apoderado de la recurrente presentó su escrito de "alegaciones", escrito que dada la oportunidad en que fue presentado, será apreciado por la Sala como complementario del de sustentación del recurso, y por cuanto en él se especifican los motivos de inconformidad con el fallo impugnado, procederá el estudio, en su orden, de los cargos expuestos.

De consiguiente, no prospera la solicitud de la parte demandada en el sentido de que se confirme el fallo apelado por el hecho de que se presentó una censura en abstracto, pues si bien en el memorial de sustentación del recurso, el recurrente no expuso con claridad y precisión el reparo que le ofrece el fallo apelado, con el escrito por el cual dice alegar de conclusión, que según se precisó, por la oportunidad en que fue allegado al proceso, será analizado como complementario del de sustentación, se entiende subsanada cualquier inconsistencia, aún aquella por la cual se expresa que los restantes motivos de inconformidad frente al recurso interpuesto, serán expuestos en el alegato de conclusión, pues en virtud del principio de la preclusión, la oportunidad para alegar de conclusión, es para que las partes planteen sus alegaciones finales y no para sustentar el recurso de apelación.

Hecha la anterior precisión, procede la Sala a estudiar uno a uno los cargos planteados por el recurrente.

### 1. Nadie está obligado a lo imposible.

La recurrente fundamenta el cargo en que la Superintendencia Bancaria impuso a la aseguradora la realización de una conducta de imposible cumplimiento, lo que con duce a que la orden carezca de validez y se justifique por tanto el incumplimiento de la misma. La imposición de la sanción debe fundarse en el incumplimiento culpable de una orden válida,

pues aún en el campo administrativo no se puede aplicar la sanción prescindiendo totalmente de la culpa del sancionado.

Sobre el particular observa la Sala lo siguiente:

En ejercicio de las facultades de vigilancia y control y de prevención y sanción, en especial de las previstas en los literales a) de los numerales 3 y 5 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en virtud de los cuales, respectivamente, corresponde a la Superintendencia Bancaria instruir a las vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, e impartir las órdenes necesarias para que se suspendan de inmediato las prácticas ilegales, no autorizadas e inseguras y se adopten los correspondientes correctivos, con fecha 30 de enero de 1995, dicho organismo requirió a la Aseguradora Colseguros S A, para que dentro del término fijado al efecto, que vencía el 13 de febrero de 1995, procediera a atender las observaciones a los estados financieros a septiembre 30 de 1994.

El 6 de febrero de 1995, la aseguradora solicitó una prórroga para atender dicho requerimiento, y al efecto adujo que se hallaba realizando el proceso de cierre de balance del ejercicio de 1994. Dicha prórroga fue negada el 9 del mismo mes y año, por lo cual, el mismo debía ser atendido en el plazo concedido al efecto, pues como lo anota la demandada, la solicitud de prórroga, ni exonera de la observancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia, ni implica que esta entidad haya de concederla; sin embargo, el requerimiento solo fue atendido hasta el 27 de febrero de 1995.

Ahora bien, el argumento esgrimido por la recurrente para justificar el incumplimiento de la instrucción impartida por la Superintendencia, consistente éste en que por la época en que debía atender el requerimiento se encontraba dedicada a preparar el balance final para cuya entrega la ley fija un término perentorio, no puede considerarse como un hecho constitutivo de caso fortuito o fuerza mayor, pues la preparación de un balance de fin de ejercicio no constituye para el obligado un hecho súbito, intempestivo, imprevisto e irresistible, y por tanto capaz de exonerarlo de responsabilidad, máxime si se tiene en cuenta que es un hecho que depende de la actora, quien de otra parte, conoce la época en que el mismo debe prepararse y el trabajo que éste entraña, pues forma parte de sus actividades normales como entidad dedicada de manera habitual, y por ende, profesional, a la actividad aseguradora.

En relación con el planteamiento en el sentido de que en el campo sancionatorio administrativo debe tenerse en cuenta el elemento culpabilidad, reitera la Sala su posición en el sentido de que si bien es cierto el artículo 375 del Código Penal, determina la aplicación extensiva de las disposiciones contenidas en el libro primero a las materias penales de que tratan otras leyes, siempre que en ellas no se disponga de manera diferente, ellas no se aplican a las sanciones que impone la Superintendencia Bancaria, por las siguientes razones:

Los campos de aplicación de uno u otro ordenamiento están claramente delimitados por razón de la materia en forma expresa por los artículos 36 y 40 del Código de Régimen Político y Municipal, como en el mismo Código Penal artículo 1º, Código Administrativo, artículo 1º.

Además del sentido teleológico de las sanciones, es diferente en el campo penal y en el campo administrativo, pues mientras en el primero se persigue castigar una falta, o corregir una conducta antisocial previamente tipificada por la ley, para quien incurra en ella, en el segundo se trata de lograr un objetivo político del Estado, en casos como el que se analiza, de orden público económico.

Es en búsqueda de ese objetivo que el Estado, de una parte, impone obligaciones administrativas a cargo de quienes ejercen la actividad financiera, y de otra, ejerce un control que para que sea oportuno y eficaz, requiere de objetividad sin que en manera alguna pueda quedar condicionado a la difícil prueba de los factores subjetivos propios de la conducta humana, como son el dolo o la culpa, menos aún cuando de antemano se sabe que ciertas actividades nunca pueden ser ejercidas por personas naturales, sino por personas morales o jurídicas, como en el caso de la actividad financiera, sin que pueda tener entonces cabida el elemento culpa, preterintencionalidad o dolo que consagra el Código Penal para las personas naturales.

Las sanciones que impone la Superintendencia Bancaria a una entidad vigilada, son esencialmente de naturaleza administrativa, y por ello no se ve que el acto acusado involucre una conducta penal, a la cual por remisión del artículo 375 del Código Penal deban aplicarse los postulados relativos al elemento culpabilidad y responsabilidad subjetiva que rigen en el derecho penal.

En el derecho administrativo el orden de prelación de normas y principios está perfectamente delimitado, por lo que las situaciones y actuaciones administrativas se regulan de manera general por las normas para ellas establecidas como lo ordena el Decreto 01 de 1984, en su artículo 1º, a menos que exista una disposición expresa que las regule de manera especial. No existiendo dicha reglamentación especial, se aplica el Decreto 01 de 1984, estatuto que en su artículo 3º consagra en materia administrativa las garantías establecidas por el artículo 29 de la Constitución Nacional, sin que pueda inferirse entonces, que las normas del Código Penal, deban aplicarse obligatoriamente por extensión, al derecho sancionatorio de carácter administrativo financiero por ausencia de normatividad que garantice para las sanciones administrativas el derecho de defensa y del debido proceso consagrado en la Constitución Nacional.

Así las cosas, es importante reiterar que la noción de culpabilidad sólo puede predicarse de las personas naturales, dado que las circunstancias psicológicas y de intencionalidad que ella envuelve, no pueden evidenciarse en las personas jurídicas, pues pese a su existencia, "ellas surgen a la vida jurídica solamente porque se suman varias voluntades de seres humanos cuya conducta adquiere para esos efectos sentido unitario, o los crea la ley, y su personalidad sólo nace en virtud de un particular enfoque del ordenamiento jurídico que le confiere algunos de los atributos propios de ella" tal como lo expresó la Sala en providencia del 16 de junio de 1987, Consejero Ponente Doctor Hernán Guillermo Aldana Duque. En consecuencia, el cargo no prospera.

## 2. El desconocimiento del amparo provisional.

La Superintendencia Bancaria sancionó a la actora por haber expedido pólizas con vigencia retroactiva, en violación del artículo 1054 del C.Co, según el cual, el riesgo es un "suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgos y son, por lo tanto, extraños al contrato de seguro."

Sostiene la recurrente que no se presentó violación de la norma en mención, pues la actora no ha expedido pólizas con vigencia retroactiva sino amparos provisionales, y la Superintendencia Bancaria y el a quo descalifican de plano dicho argumento sin demostrar que no se trataba de amparos provisionales, lo cual requiere de una evaluación probatoria y de una mínima valoración jurídica que se echan de menos.

A este respecto debe precisar la Sala que si bien la actora, en la vía gubernativa y ante la jurisdicción, ha alegado que la inconsistencia detectada por la Superintendencia Bancaria

obedece a la expedición de amparos provisionales, no indica con precisión en qué casos se presentó la emisión de los aludidos amparos, ni allega prueba ni documento alguno que permita acreditar la veracidad de sus descargos, pues se reitera, tan solo se limita a afirmar que expidió amparos provisionales, sin allegar evidencia alguna de su afirmación, a pesar de tener la carga de la prueba.

Tal situación pone en evidencia que no se lograron desvirtuar los cargos formulados por parte del ente de inspección vigilancia y control, lo cual conducía necesariamente a la imposición de la sanción.

Sobre el particular la Sala reitera que con la formulación del pliego de cargos queda radicada en cabeza de la entidad requerida la carga de la prueba tendiente a demostrar, en este caso, que no se expidieron pólizas con vigencia retroactiva, sino, según lo afirma la aseguradora, amparos provisionales. No obstante, dicha prueba no se presentó en las oportunidades que para el efecto disponía la entidad vigilada.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 177 del C.P.C, corresponde a la actora probar las razones de su dicho, prueba que ante esta jurisdicción, se reitera, también se echa de menos, por lo cual no se logró desvirtuar el cargo formulado, y por ende, se hacía acreedora a la sanción impuesta. No prospera el cargo.

### 3. Responsabilidad personal en materia punitiva

El cargo formulado por la Superintendencia se hace consistir en que después de la terminación automática de varios contratos de seguro por mora en el pago de la prima, tal como lo ordena el artículo 1068 del C.Co, la aseguradora continuó contabilizando las primas de los mismos.

El recurrente sostiene que la responsabilidad por dicha conducta, radica en intermediario de seguros, dado que demoró en reportar a la aseguradora mora en el pago de las primas, motivo por el cual ésta solo podía tener por terminados los contratos cuando se había enterado del no pago en tiempo de las primas, y no antes, pues le era imposible.

A este respecto observa la Sala que no le asiste la razón al recurrente, pues el destinatario directo del artículo 1068 del C.Co, es la entidad aseguradora, como parte del contrato de seguro y acreedora del pago de la prima, a tal punto que la referida disposición, que es de carácter imperativo, prescribe como consecuencia de la terminación automática del contrato por el no pago oportuno de la prima, el derecho del asegurador "para exigir el pago de la prima devengada y de los gastos causados con ocasión de la expedición de contrato".

En este orden de ideas "es a la entidad aseguradora a quien corresponde adoptar las medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de las normas de las cuales es destinataria, esto es, en el caso del artículo 1068 del C Co, adoptar los mecanismos necesarios para que la información sea suministrada de manera oportuna.

Los razonamientos expuestos por la actora con el propósito de justificar su ausencia de responsabilidad, no tienen la suficiente virtualidad para lograr su cometido, pues son circunstancias que corresponden a situaciones de manejo interno entre la aseguradora y el intermediario, quien es realmente un tercero en el contrato de seguro.

Así pues, las obligaciones que corresponden a las compañías de seguros en el desarrollo de su actividad, no pueden ser trasladadas a terceros por el hecho de que las compañías utilicen servicios de éstos para el efecto, de tal manera que si la aseguradora delega en el

intermediario la facultad de recaudar primas, debe cerciorarse de que el intermediario proceda de manera diligente, con el propósito de que le permita a su vez, responder por las obligaciones impuestas por la ley, pues se reitera, el convenio entre la aseguradora y el intermediario, no conlleva el traslado de responsabilidad a éste último.

De consiguiente, y por cuanto las razones expuestas por la recurrente no tienen el alcance de exonerarla de la responsabilidad por el incumplimiento del artículo 1068 del C. Co, y por el contrario, ponen en evidencia que el proceder de la Superintendencia se ajustó a derecho, no procede el cargo.

Los cargos 4 y 5, referidos ambos a la violación del artículo 1080 del C Co, que impone a la aseguradora la obligación de efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acrediten su derecho, serán estudiados de manera conjunta.

En virtud del primero de ellos, denominado "aplicación realista de la norma" sostiene la recurrente que el simple señalamiento de un plazo para el pago del siniestro, no puede interpretarse como un mandato imperativo ajeno a la realidad, pues se debe analizar el grado de cumplimiento de los deberes a la luz de las circunstancias concretas, para saber si se hizo todo lo que estaba a su alcance, y a pesar de todo se produjo el incumplimiento.

De acuerdo con el segundo de los cargos, denominado "traslado de la negligencia del beneficiario al deudor", la recurrente plantea que la aseguradora reconoció, liquidó y realizó el giro correspondiente al pago del siniestro, dentro del mes siguiente a la reclamación, y además avisó a los beneficiarios, a pesar de lo cual, los acreedores no se han hecho presentes, circunstancia que pone en evidencia su ausencia de responsabilidad, pues el incumplimiento es imputable al beneficiario y no a la actora, y el procedimiento judicial de pago por consignación supera también el límite temporal impuesto en la ley.

Sobre este punto, precisa la Sala lo siguiente:

Tal como se aprecia en la actuación administrativa, en relación con la violación del artículo 1080 del C.Co, relativa, se reitera, al pago oportuno de los siniestros, existen diversas situaciones:

1. Ordenes pendientes de pago con más de un mes sin haber sido canceladas, respecto de las cuales, la entidad, por sugerencia de la Superintendencia Bancaria, envió cartas comunicando la disponibilidad de los cheques.
2. Ordenes de pago con más de un mes, por no haberse presentado los beneficiarios a reclamar los cheques, a pesar de haberseles avisado.
3. Cheques pendientes de entrega según arqueo, sin aviso a los beneficiarios.
4. Siniestros con documentación completa, con comprobante de egreso elaborado, sin cheque girado.
5. Siniestros cancelados fuera del término previsto en la ley.
6. Siniestros que superan el término previsto sin cancelar a la fecha de visita.

Como puede apreciarse, la argumentación de la recurrente solo persigue desvirtuar el cargo de la violación del artículo 1080 del C.Co, en el evento de que a pesar de existir los órdenes de pago giradas en caja, de manera oportuna, no ha sido posible que los

beneficiarios se acerquen a retirarlos, lo que, de otra parte, y con base en los antecedentes de la actuación administrativa, y lo actuado en el proceso, pone en evidencia que las restantes situaciones constitutivas del cargo de violación del artículo 1080 del C.Co, no lograron ser efectivamente desvirtuadas, y por tanto, son imputables a la actora.

Por otro lado, precisa la Sala que la obligación de pagar oportunamente al beneficiario no queda satisfecha por el solo hecho de que la aseguradora elabore en tiempo el respectivo cheque y avise al acreedor dicha circunstancia, pues al tenor de las normas del Código Civil, aplicables a los negocios comerciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 822 del C.Co, el pago efectivo implica para el acreedor recibir la prestación de lo que se debe, pues no puede ser obligado a recibir cosa distinta a la debida (artículos 1626 y 1627 C.C).

El pago tiene entonces carácter liberatorio, y extingue por tanto la obligación a cargo del deudor, si se hace al acreedor mismo, "o a la persona que la ley o el juez autoricen a recibir por él, o a la persona diputada por el acreedor para el cobro", tal como lo prescribe el artículo 1634 del C.C.

Por su parte, el artículo 1656 ibídem, prescribe que para que el pago sea válido no es necesario que se haga con el consentimiento del acreedor, y es válido aún contra su voluntad, mediante la consignación.

No es menester, de consiguiente, que el acreedor consienta en recibir el pago de lo que se le debe, pues aún contra su voluntad, puede el deudor, a través del mecanismo del pago por consignación, extinguir la obligación a su cargo, lo que a juicio de la Sala confirma que el deudor se libera de su obligación de pagar solo cuando el acreedor ha recibido, aún sin su consentimiento y contra su voluntad, lo que se le debe.

En este orden de ideas, mal puede la actora pretender que ha cumplido con su obligación de pagar oportunamente los siniestros, por el hecho de haber girado los cheques y haberle avisado a sus acreedores, pues, de acuerdo con lo expuesto, solo habría efectuado un pago válido cuando los beneficiarios hubieran recibido la cancelación de los siniestros, lo cual no se cumple en el sub iudice.

De otra parte, y como bien lo anota la Superintendencia Bancaria al pronunciarse sobre el cargo en comento, con ocasión del recurso de reposición interpuesto por la actora, "cuando el legislador cargó a las compañías señalando que "el asegurador estará obligado a efectuar el pago dentro del mes siguiente...", no dejó al criterio de la aseguradora establecer cuáles medios estima suficientes en la procura del fin indicado. No, al imponer ese deber como propio de quienes se dedican a esta actividad, se implica utilizar al menos los mecanismos que el derecho pone al alcance de la aseguradora para ese efecto, esto es, incluido el pago válido con el concurso del juez.

Por último, tal como consta en los antecedentes administrativos, la Superintendencia Bancaria jamás exigió a la entidad aseguradora que efectuara el pago por consignación de los siniestros dentro del mes siguiente a la reclamación, pues mal podría dicho ente desconocer que en ese lapso es imposible que el respectivo proceso ante los jueces civiles termine. Lo que ha censurado la demandada es la falta de diligencia de la actora para cumplir con su obligación de pagar oportunamente los siniestros, ya que no basta girar los cheques, y ante la imposibilidad de localizar los beneficiarios, ha debido acudir a mecanismos supletivos previstos en la ley, como el pago por consignación, realizado el cual, el deudor se libera de su obligación.

La recurrente no puede creerse liberada de su obligación por el solo hecho de que en sus instalaciones reposen los cheques, pues, de acuerdo con las precisiones que se han

dejado expuestas, el deudor se libera de su obligación de pagar solamente cuando ha entregado al acreedor, y, correlativamente, éste ha recibido la prestación de lo que se le debe. De consiguiente, el cargo no está llamado a prosperar.

#### 6. Riesgo asegurable, elemento esencial.

Durante la práctica de la visita de inspección, la Superintendencia Bancaria pudo constatar que la aseguradora emitió pólizas sin haber obtenido la total colocación en firme del riesgo mediante contratos de reaseguro, pues las compañías de reaseguro confirmaron su aceptación en fechas posteriores a la expedición de las pólizas, lo cual constituye una práctica no autorizada e insegura, al tenor de lo prescrito en el artículo 11 de la Resolución No 2980 del 7 de septiembre de 1993, emanada de esa Superintendencia, y que a la letra dice:

"Para los efectos del artículo 325 numeral 3º ordinal 19 del estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se considera como práctica insegura, y por lo tanto, no autorizada la expedición de pólizas de seguro respecto de las cuales la sociedad no haya logrado obtener, mediante el empleo de contratos de reaseguro, colocación en firme del respectivo riesgo".

Al respecto la recurrente sostiene que la colocación en firme del riesgo no puede entenderse como la colocación del riesgo mediante el perfeccionamiento del contrato de reaseguro con anterioridad al perfeccionamiento del contrato de seguro, pues sería inexistente el riesgo amparado por el contrato de reaseguro. Afirma, igualmente, que una interpretación literal del texto presuntamente violado conduce a profundos e insuperables absurdos jurídicos.

Sobre este asunto, precisa la Sala que la resolución cuyo incumplimiento se alega, es un acto administrativo, dotado por tanto de la presunción de legalidad, y que resulta de obligatorio cumplimiento mientras haga parte del ordenamiento jurídico, motivo por el cual, debe ser acatada.

Sin embargo, si algún reparo jurídico ofrece su texto, tienen los particulares la posibilidad de acudir ante esta jurisdicción, a través de la acción de nulidad, con el fin de obtener de la justicia administrativa un pronunciamiento acerca de la conformidad o disconformidad del acto frente al ordenamiento superior al que le debe acatamiento.

Así las cosas, siendo la resolución en comento un acto administrativo de obligatorio cumplimiento, debía la recurrente acatarla, lo cual no hizo, pues está suficientemente probado en el expediente que la aseguradora emitió pólizas sin haber obtenido la total colocación en firme del riesgo, mediante el empleo de los contratos de reaseguro, toda vez que las compañías de reaseguro confirmaron su aceptación en fechas posteriores a la expedición de las pólizas.

Ahora bien, mediante el contrato de reaseguro, el asegurador transfiere al reasegurador la totalidad o parte de los riesgos asumidos bajo uno o más contratos de seguro, por un costo determinado o determinable. Es por tanto, un sistema de distribución vertical del riesgo, y constituye la traslación de parte del riesgo asumido o por asumir directamente por el asegurador, con el propósito fundamental de protegerlo contra pérdidas patrimoniales que superen su capacidad técnica y financiera originadas en la responsabilidad derivada de los contratos de seguro celebrados.

De otra parte, precisa la Sala que para que exista colocación en firme del riesgo mediante contratos de reaseguro, no se requiere que previamente se haya expedido la póliza, es decir la existencia del contrato de reaseguro no depende de que la compañía de seguros

haya asumido efectivamente el riesgo, pues depende del acuerdo de voluntades entre la compañía aseguradora y la reaseguradora.

De acuerdo con la doctrina, el reaseguro puede ser automático y facultativo. En virtud del primero de ellos, la compañía de reaseguros cubre de manera anticipada y obligatoria, un conjunto de riesgos de ciertas características técnicas, las cuales se van materializando a medida que la compañía de seguros expida las pólizas; la obligación de la reaseguradora surge desde la celebración del contrato de reaseguros, y por ende, cubre todas las pólizas que se expidan a futuro, obviamente en las condiciones pactadas con la aseguradora.

En el caso del reaseguro facultativo, al cual deben acudir las compañías de seguros cuando los riesgos exceden su capacidad económica y son de tal magnitud o características que no caben dentro de la franja de cobertura del reaseguro automático, si bien el reaseguro es para un riesgo determinado, resulta lógico que su colocación se encuentre en firme antes de la celebración del contrato de seguro, pues una práctica contraria resulta riesgosa para la compañía de seguros, quien puede ver seriamente comprometida su capacidad patrimonial en el evento de asumir un riesgo que previamente no ha sido objeto de reaseguro.

La colocación en firme es el compromiso del reasegurador frente a la compañía de seguros, de responder económicamente por la parte, cuota o porcentaje del cual se haga cargo sobre el riesgo que va a asumir la aseguradora, o que la compañía va a contratar.

Lo lógico y seguro para las compañías aseguradoras, se reitera, es la asunción de riesgos cuando se tiene colocación en firme de los mismos, es decir, la certeza y seguridad de que la reaseguradora asumirá el porcentaje en el riesgo que la compañía de seguros va a contratar.

De otra parte, de conformidad con los antecedentes administrativos (folios 31 y ss c.p.), a título de ejemplo, la aseguradora - oficina principal -emitió algunas pólizas, sin haber obtenido la total colocación en firme del riesgo, por cuanto, se reitera, las compañías de reaseguro confirmaron su aceptación en fechas posteriores a la expedición de las pólizas:

#### Pólizas de cumplimiento

- a. No 0224000384 expedida el 28 de abril de 1994
- b. No 0224000385 expedida el 28 de abril de 1994
- c. No 0224000386 expedida el 28 de abril de 1994
- d. No 0224000387 expedida el 28 de abril de 1994.

Respecto de las referidas pólizas, la participación por parte de las compañías reaseguradoras del exterior en la cobertura automática, se confirmó en las siguientes fechas:

#### Retención propia

American reinsurance 7 de abril de 1994

Reaseguradora de Colombia 12 de abril de 1994

Reaseguradora Hemisférica S A. 15 de abril de 1994

The Tokio Marine 3 de mayo de 1994

Scor 14 de abril de 1994

Aseguradora de Créditos y Garantías 10 de mayo de 1994

Compagnie Europeenne de R. 10 de mayo de 1994

Namur Reinsurance 10 de mayo de 1994

Como puede observarse, en algunos de los eventos en mención, la participación de las reaseguradoras se confirmó con anterioridad a la emisión de las pólizas, y en otros, obviamente, dicha confirmación fue posterior a tal fecha.

Lo anterior además de poner de presente que efectivamente la actora incumplió la resolución no 2980 de 1993, permite concluir que en la práctica posible la expedición de pólizas de seguro respecto de las cuales la sociedad ha logrado obtener la colocación en firme del respectivo riesgo mediante el empleo del reaseguro, prueba indiscutible de lo cual es la confirmación de las compañías de reaseguro con fecha anterior a la expedición de la póliza, por lo que el argumento de la recurrente, en el sentido de que la colocación en firme del riesgo no puede entenderse como la colocación del riesgo mediante el perfeccionamiento del contrato de reaseguro anterior al perfeccionamiento del contrato de seguro, no tiene razón de ser.

En síntesis, y por cuanto la actora no logró demostrar la legalidad de su proceder, y por el contrario, está plenamente demostrado que infringió una norma de obligatorio cumplimiento, la Sala observa que el cargo planteado no tiene vocación de prosperidad.

#### 7. Aplicación de una norma derogada

Sostiene la recurrente que al momento de imponer una sanción no se puede pretender aplicar una norma inexistente con base en el argumento de que la disposición estaba vigente al momento en que ocurrió la conducta, pues con esta interpretación, el ente estatal puede sancionar en cualquier tiempo a un particular con fundamento en normas que no están vigentes, con la consiguiente violación del principio de legalidad.

Pues bien, en concreto, el cargo formulado por la Superintendencia Bancaria a la aseguradora, fue la violación del numeral 4 de la Circular No 010 de 1993, que exigía las compañías de seguros que expidieran seguros en moneda extranjera, allegar a la entidad de control y vigilancia, debidamente diligenciada, la proforma F.3000-09, "Informe sobre expedición de pólizas en moneda extranjera", como anexo a los estados financieros, pues la actora no anexó el citado formato a los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 1994, fecha para la cual la Circular en comento se hallaba vigente.

La recurrente plantea que la Superintendencia ha violado el principio de legalidad, pues a la fecha de imposición de la sanción, regía la Circular No 065 del 4 de agosto de 1995, que eliminó la obligación impuesta en la Circular No 010 de 1993, motivo por el cual era aquella la que debía aplicarse.

El anterior planteamiento no resulta de recibo, pues tal como lo ha reiterado la Sala en abundante jurisprudencia, el control de legalidad de los actos administrativos, a cargo de esta jurisdicción, debe realizarse al amparo de las normas vigentes al momento en que se produjeron los hechos materia de la actuación administrativa que se enjuicia, en aplicación del principio de legalidad, de rango constitucional (artículo 29 de la carta), en cuya virtud, al imponerse una sanción, es requisito que de man era previa a la conducta que se imputa, exista una norma que la consagre como infractora, sin que tampoco resulte de recibo la aplicación del principio de favorabilidad, aplicable sí en materia penal, pero inaceptable en el derecho administrativo, tal y como a espacio arriba precisó la Sala.

De conformidad con lo expuesto, se ha dado cabal aplicación al principio de legalidad, pues la ley sustancial que debía ser tenida en cuenta por la demandada al momento de imponer la sanción, era la vigente cuando ocurrieron los hechos (diciembre de 1994), esto es, la Circular No 010 de 1993. En cambio el planteamiento de la actora sí desconoce el

aludido principio pues pretende la aplicación de una disposición que no regía al momento de la realización de la conducta, sino con posterioridad a la misma, como lo es la Circular No 065 del 4 de agosto de 1995, y por ende, su cargo no prospera.

De conformidad con las consideraciones expuestas, tampoco encuentra la Sala que exista falsa motivación por error de hecho, pues las irregularidades imputables a la actora se encuentran amplia y debidamente probadas en el proceso y sustentadas en la realidad de los hechos, en los informes de visita practicadas por los funcionarios de la demandada y en documentos que reposan en la misma entidad vigilada, irregularidades éstas que por demás que no fueron debidamente justificadas, y que por tanto la hacían acreedora a la sanción impuesta.

Adicionalmente, hubo una correcta interpretación y una debida aplicación de las normas legales cuyo incumplimiento se adujo, pues la demandada dio a las normas el sentido que debían tener, y así mismo, aplicó las disposiciones con base en los supuestos de hecho previstos por el legislador para que se expidiera el acto, o lo que es lo mismo, apreció debidamente las circunstancias que según la norma determinan la producción del acto.

En síntesis, se observa que tanto los hechos como las normas están en relación clara y directa, mediando de consiguiente una acertada motivación de los actos acusados, pues de una parte, los hechos se presentaron, y de otra, las disposiciones normativas fueron correctamente interpretadas y debidamente aplicadas. No prospera el cargo.

No encuentra entonces la Sala motivos que permitan la revocación de la sentencia apelada, y por lo tanto habrá de confirmarse.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

1. Confírmase la sentencia apelada.
2. Reconócese personería al doctor Víctor Jairo León Femández, como apoderado de la demandada, a términos del poder que debidamente conferido obra a folio 301.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase al Tribunal de origen, y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

GERMAN AYALA MANTILLA  
Presidente

JULIO ENRIQUE CORREA RESTREPO

DELIO GOMEZ LEYVA

DANIEL MANRIQUE GUZMAN

RAUL GIRALDO LONDOÑO  
Secretario

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## SECCION CUARTA

### ACLARACION DE VOTO DEL DOCTOR DANIEL MANRIQUE GUZMAN

Ref: Radicación 8805

Actor: Aseguradora Colseguros S.A.

Providencia aprobada en sesión de julio 24 de 1998.

Consejero Ponente: Dr. Delio Gómez Leyva.

Con el respeto debido, a continuación formulo algunas observaciones relacionadas con los fundamentos de la parte considerativa de la providencia, con cuya parte resolutive estoy de acuerdo. A ello procedo:

1. Al efectuar el análisis relativo al primer cargo relacionado con la aplicación al proceso administrativo de las normas del Derecho Penal, en especial con base en el artículo 375, en la parte considerativa de la decisión se advierte que tales principios no son de aplicación al Proceso Administrativo, teniendo en cuenta que "es diferente en el campo penal y en el campo administrativo, pues mientras en el primero se persigue castigar una falta o corregir una conducta antisocial previamente tipificada por la Ley, para quien incurra en ella, en el segundo se trata de lograr un objetivo político del estado, en casos como el que se analiza, de orden público económico.

"En busca de ese objetivo que el estado, de una parte, impone obligaciones administrativas a cargo de quienes ejercen la actividad financiera, y de otra, ejerce un control que para que sea oportuno y eficaz, requiere de objetividad sin que en manera alguna pueda quedar condicionada a la difícil prueba de los factores subjetivos propios de la conducta humana, como son el dolo y la culpa, (se destaca) menos aún cuando de antemano se sabe que ciertas actividades nunca pueden ser ejercidas por personas naturales, sino por personas morales o jurídicas, como en el caso de la actividad financiera, sin que pueda tener entonces cabida el elemento culpa, preterintencionalidad o dolo que consagra el Código Penal para las personas naturales". (Pg. 32)

No puedo estar de acuerdo con el planteamiento antes expuesto que de una u otra forma conduce a aceptar que la existencia, la libertad y la dignidad de las personas quedan supeditadas al logro de finalidades políticas o económicas del Estado. Considero más importante el respeto a la integridad de las personas, naturales o jurídicas, que los pretendidos éxitos políticos del Estado o de la economía. Por ello estimo que en todo caso de sanción han de aplicarse los principios generales de derecho sancionatorio que le garanticen a toda clase de personas el debido proceso y en especial el derecho a su defensa. El derecho a ser oído. ¿Cómo puede una persona ejercer su defensa si cualquiera que sea las cosas que diga o las pruebas que arrime al proceso no van a ser tenidas en cuenta por el funcionario que impone la sanción?; ¿Si da lo mismo el proceder correcto y leal que aquel merecedor de un juicio de reproche? Reconozco que hay diferencias entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, ni más faltaba que no, pero tales diferencias no pueden ser edificadas sobre la base de que para imponer las sanciones del primero ha de garantizar al sindicado el debido proceso en forma plena, en tanto que para el segundo tales debido proceso y derecho de defensa se trivializan única y exclusivamente con el fin de garantizar la obtención de ventajas económicas perseguidas por el Estado, que para la imposición de la sanción resultan más importantes que el respeto debido a las personas.

2. Se dice en la decisión que ello debe ser así porque resulta "difícil la prueba de los factores subjetivos... como son el dolo y la culpa", mucho más si se tiene en cuenta que las actividades financieras nunca pueden ser ejercidas por personas naturales. Tampoco es aceptable que el debido proceso y el derecho de defensa puedan ser garantizados sólo

en el caso de que su aplicación resulta fácil y proscrita cuando de su aplicación resulte algún grado de dificultad. El debido proceso ha de recibir aplicación general tanto en actuaciones penales como administrativas, como perentoriamente lo ordena el artículo 29 de la Constitución, desarrollado tanto en leyes de índole penal como de índole administrativo. (Decreto 1° de 1984). Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (cfr. sentencia T-145 del 21 de abril de 1993; sentencia C-597 de 1996, sentencia C-160 del 29 de abril de 1998, para citar solamente algunas.

El problema que se plantea en relación con el debido proceso tiene que ver con el derecho de defensa, que ha de edificarse primordialmente en que la persona cualquiera ella sea tenga derecho a ser oída en relación con la explicación de su conducta presuntamente irregular. Para ello debe abrirse paso la posibilidad de explicar la regularidad de su conducta. Es decir, que respecto de ella no es posible predicar un juicio de reproche, y que solo en presencia de este proceda a la sanción, sin que baste para ello la simple imputabilidad física de la conducta. Esta posibilidad no puede ser proscrita argumentando que no está en presencia de la justicia penal, también campea en la actuación administrativa en toda clase de actuaciones por mandato de la Constitución Política y de la Ley administrativa, entre otras.

3. Se indica en la decisión recurrida que no se requiere acudir al Código Penal por cuanto que siendo el campo de aplicación diferente, son las normas del Código Contencioso Administrativo, que han de recibir aplicación en el debido proceso administrativo. Ello es evidente, pero lo que resulta equivocado es considerar que en el proceso administrativo prescinde del juicio del reproche a la conducta de las personas. Si así lo fuere, tales normas serían incompatibles con la Constitución, con los efectos indicados en los artículos 4 de la Constitución Política, y 9 de la Ley 153 de 1887.

4. Como antes se observó, el artículo 29 de la Constitución -26 de la Carta anterior imperativamente ordena la aplicación del debido proceso y la garantía del derecho de defensa, con los desarrollos efectuados por la ley, tanto Penal como Administrativa. Esta última, por lo que interesa al caso, en varios de sus textos establece los principios que garantizan al debido proceso como el fundamento mismo de las actuaciones administrativas, parte de la base imprescindible de que la persona ha de ser oída y sus explicaciones y pruebas analizadas, antes de imponer cualquier sanción. Pero el hecho de oírla no pueden convertirse en una simple formalidad. Han de valorarse sus explicaciones y apreciar en su justo alcance las pruebas aportadas. El en Código Contencioso Administrativo se establece estos principios. En efecto, el artículo 3° que señala los denominados "PRINCIPIOS ORIENTADORES" que han de tenerse en cuenta en todas las actuaciones administrativas. Señala, en primer lugar, el de la imparcialidad, según el cual habrá de tenerse "en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas SIN NINGUN GEN ERO DE DISCRIMINACION; por consiguiente deberán darle igualdad de tratamiento,..." la claridad del texto citado, me hace apartar de las aseveraciones contenidas en la decisión, según las cuales, a las personas naturales les es permitido el análisis de sus conductas desde el punto de vista subjetivo, en tanto que a las jurídicas dicha posibilidad les es negada. El distinto tratamiento a las personas contenido en el fallo resulta evidente, sin que para ello pueda invocarse respaldo legal alguno.

5. El texto mismo citado garantiza el derecho de defensa de todas las personas, bajo la égida del principio de CONTRADICCIÓN, según el cual, los intervinientes en el proceso administrativo TENDRAN OPORTUNIDAD DE CONOCER Y CONTRAVERTIR ESAS DECISIONES POR LOS MEDIOS LEGALES". La controversia de las determinaciones, de suyo y necesariamente, apareja el poder esgrimir todas las explicaciones relativas a la conducta y la correlativa obligación de la autoridad de analizarlas en su contenido, sin que le sea dado desconcepcionarlas con el único argumento que hay que propender por el

logro de finalidades económicas, casi siempre inalcanzables, pero tipificadas en la decisión de la referencia como de urgencia e importancia sumas.

6. Como si los principios anteriores no fueran suficientes, el artículo relativo a la ADOPCION DE DECISIONES (art.35 del C.C.A.) es perentorio.

Dispone la forma en que debe procederse para adoptar la decisión "HABIENDOSE DADO OPORTUNIDAD A LOS INTERESADOS PARA EXPRESAR SUS OPINIONES Y CON BASE EN LAS PRUEBAS E INFORMES DISPONIBLES, se tomará la decisión QUE SERA MOTIVADA al menos en forma sumaria..." La claridad y perentoriedad del texto no puede ser más explícita: si ha de concedérsele la posibilidad de expresar opiniones y de adoptar pruebas e informes, unas y otros han de ser tenidos en cuenta en su valor legal, para sobre ese análisis edificar la decisión a tomar. Mucho más rigurosamente deben tenerse en cuenta los preceptos citados, si la decisión a tomar es sancionatoria, en la cual, de más esta decirlo, el derecho a las explicaciones, las pruebas y la controversia, ha de ser plenamente garantizado a fin de asegurar la defensa debida del investigado.

Las anteriores razones me obligan a aclarar mi voto en relación con los fundamentos de la providencia, cuya decisión comparto, por derivarse de la situación procesal que surge del expediente.

Con todo respeto,

DANIEL MANRIQUE GUZMAN

Fecha ut supra.