

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., Trece (13) de noviembre de dos mil catorce

Radicación número: 25000232400020040047001

Actor: Central Cooperativa Financiera para la Promoción Social COOPCENTRAL

Demandada: Autoridades nacionales

Se deciden los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de Coopcentral¹ y el de la Superintendencia Bancaria actualmente Superintendencia Financiera, contra la sentencia de fecha 30 de Julio de 2009 proferida por la Sub-sección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual declaró la nulidad parcial de los actos administrativos demandados proferidos por la autoridad nacional demandada.

¹ Según Certificado expedido por la Superintendencia Bancaria de Colombia COOPCENTRAL es la sigla de Central Cooperativa Financiera para la Promoción Social, que es un Organismo Cooperativo de Grado Superior de Carácter Financiero. El certificado figura a folio 23 del expediente

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

COOPCENTRAL por conducto de apoderado judicial interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del CCA, contra los actos expedidos por la Superintendencia Bancaria de Colombia hoy Superintendencia Financiera, mediante la cual solicita se reconozcan las siguientes:

1.1. Pretensiones:

-Que se declare la nulidad del acto 2003044075-6 de enero 22 de 2004 expedido por el Director de Superintendencia de Intermediación Financiera Tres B, mediante el cual impuso a la actora una sanción de \$572.304.560, por incumplimiento al control de ley relación de solvencia para el periodo enero a agosto de 2003.

-Que se declare la nulidad del acto 2003044075-11 de marzo 24 de 2004 expedido por el mismo funcionario de la entidad demandada, mediante el cual declaró la improcedencia del recurso de apelación interpuesto contra el oficio 2003044075-06 de enero 22 de 2004.

-Que a título de restablecimiento del derecho se condene a la demandada a reintegrar a la actora la suma de \$572.304.560 y por concepto de indemnización reconocer los intereses corrientes bancarios que se hayan causado sobre la suma anterior.

1.2. Hechos:

Menciona el apoderado de COOPCENTRAL que los estados financieros de enero a abril de 2003, fueron transmitidos en la oportunidad prevista para el efecto por la Superintendencia Financiera así:

| | | |
|--------------|-----------------------|---------------|
| Enero 2003 | Abril 24 de 2003 | 2003009700-02 |
| Febrero 2003 | Abril 24 de 2003 | 2003016328-02 |
| Marzo 2003 | Abril 24 de 2003 | 2003024002-02 |
| Abril 2003 | Mayo 9 de 2003 | 2003031203-01 |
| Mayo 2003 | Junio 10 de 2003 | 2003038343-00 |
| Junio 2003 | Julio 10 de 2003 | 2003045875-01 |
| Julio 2003 | Agosto 9 de 2003 | 2003053779-01 |
| Agosto 2003 | Septiembre 10 de 2003 | 2003061518-01 |

Indica que a la cuenta 8246 del Plan Unico de Cuentas PUC de los relacionados estados financieros, se le dio el mismo tratamiento que se le venía dando durante los años anteriores. Que en acatamiento del artículo 26 del Decreto 2649 de 1993, Coopcentral

reportó los estados financieros y sus anexos en las fechas que para ese efecto tenía fijadas la Superintendencia demandada.

Informa que mediante oficio 2003046713-0 de septiembre 15 de 2003, la demandada con fundamento en la información transmitida por Coopcentral, detectó errores contables al no acumular el saldo de los ajustes por inflación en la partida del patrimonio, irregularidad que generaba error en el cálculo del patrimonio técnico efectuado por Coopcentral.

Indica que Coopcentral respondió al requerimiento anterior, realizando los respectivos ajustes contables fijando los nuevos saldos de cada una de las cuentas. Que mediante oficio 2003046713-3 del 10 de octubre de 2003 la Superintendencia Financiera le ordenó a la actora que retransmitiera los estados financieros intermedios de enero a agosto de 2003, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 795 de 2003 norma que modificó el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para lo cual se exigió la retransmisión del formato 301 declaración del control de ley margen de solvencia.

Afirma que ante la anterior exigencia, Coopcentral dirigió comunicación al ente de control con el fin de que reconsiderara tal decisión; sin embargo, no fue acogida tal petición por lo que la Superintendencia ratificó la instrucción de retransmisión y que una vez efectuada ésta, procedería el trámite establecido en el inciso 2° del numeral 5° del artículo 208 del E.O.S.F. (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)

En cumplimiento de lo anterior, señala que el 5 de diciembre de 2003, el ente financiero realizó la retransmisión del formato 301 controles de ley margen de solvencia correspondiente a los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2003 y que dentro del mismo trámite, la entidad retransmitió los estados financieros de los mismos meses. Respecto de

los estados financieros de enero a abril de 2003, menciona que fueron retransmitidos el 27 y 29 de octubre de 2003, pues éstos balances intermedios no requerían del formato de autoliquidación.

Señaló que mediante oficio 2003044075-6 de enero 22 de 2004 objeto de demanda, la Superintendencia Financiera, invocando el artículo 45 de la Ley 795 de 2003 adoptó distintas decisiones, acto frente al cual la demandante interpuso recurso de apelación que fue confirmado en su integridad, mediante oficio 2003044075-11 del 24 de marzo de 2004.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Considera el apoderado de Coopcentral que los actos demandados violaron el artículo 29 de la Constitución Política y el 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero modificado por el 45 de la Ley 795 de 2003.

Fundamenta la demanda en doce cargos que se resumen así:

1. Violación al debido proceso considera que se evidencia por el hecho de que la Superintendencia Financiera, incurrió en tres irregularidades: i) no presentó las objeciones a que alude el artículo 208 del E.O.S.F.; ii) si se aceptara que si las presentó, estas no contienen una liquidación en debida forma efectuada por la Superintendencia y iii) de aceptarse que la entidad sí hizo las objeciones, éstas se produjeron por fuera del plazo de los 60 días que señala la norma.

En síntesis para Coopcentral, la demandada desconoció el procedimiento previsto en el artículo 208 del E.O.S.F, al utilizar facultades diferentes del estatuto financiero y aplicar las del estatuto contable, además de que al momento de hacer la objeción debía haber efectuado una liquidación propia según el inciso 4° del numeral 5° del artículo 208 **idem**, frente a la cual podría formular sus observaciones so pena de que tal liquidación quedara en firme.

En cuanto a la extemporaneidad del pronunciamiento de la Superintendencia dentro del plazo legal, indicó que Coopcentral reportó y declaró los balances del periodo enero-agosto de 2003, desde el 24 de abril de 2003 de la siguiente manera:

Para enero, febrero y marzo de 2003, los presentó el 24 de abril de 2003, venciendo el término para presentar la objeción el 23 de julio de 2003. Para el mes de abril de 2003 la transmisión de la información se efectuó el 9 de mayo del mismo año, venciendo el término de objeción el 6 de agosto de 2003. Para el mes de mayo de 2003 la transmisión se hizo el 10 de junio de 2003, por lo que el término para objetar venció el 8 de septiembre de 2003. No obstante las anteriores fechas, indica que fue hasta el 15 de septiembre de 2003 que la Superintendencia Financiera manifestó haber detectado las irregularidades que le fueron puestas de presente a Coopcentral, requiriendo los comentarios a la entidad vigilada en dicha fecha.

2. El segundo cargo es el relativo a la Nulidad de la autoliquidación. Considera que las autoliquidaciones son verdaderas pruebas que según el artículo 29 de la Constitución Política deben ser obtenidas con respeto al debido proceso. En el caso de la actora para lograr la autoliquidación en que se fundamentó la multa, la entidad de control y vigilancia no siguió el procedimiento que debía agotar, violando el derecho de defensa de Coopcentral.

3. El tercer cargo lo enfoca la actora en la **violación del derecho de defensa, el principio de contradicción y el de igualdad**, en la medida en que la demandada no le dio la oportunidad a Coopcentral, de confrontar ni debatir los elementos que fundamentaron la multa que le impuso, tanto así que no pudo presentar descargos alejándose del procedimiento consagrado en el artículo 208 del E.O.S.F., ya que la Superintendencia no objetó la información ni realizó la liquidación que se le exigía hacer, por lo que se vio enfrentada la actora a una autoliquidación en la que le tocó incorporar puntos con los que no estaba de acuerdo, pero que le fueron ordenados de incorporar en su declaración. Esta situación deviene en un tratamiento desigual al no recibir un trato imparcial y por tanto no tuvo la oportunidad de controvertir las pruebas y demostrar su derecho, de allí que le resultara transgredido también el derecho a la igualdad.

4. El cuarto cargo de la demanda es el relativo **a la violación del principio de legalidad**, el cual fue desatendido por la entidad demandada al no someterse a la norma particular que debía aplicar, a los principios superiores que orientan la aplicación de las normas, haciendo caso omiso de los procedimientos que regulan su actuación, interpretando la norma a su mejor conveniencia aplicando la sanción cuestionada sin que se dieran los supuestos para imponerla.

5. El quinto cargo alude a la **pérdida de la facultad sancionatoria, prescripción y caducidad**. Se configura por el hecho de que la Superfinanciera no tenía capacidad para expedir los actos enjuiciados en el momento en que lo hizo, pues la entidad dejó transcurrir el plazo que le otorgaba el artículo 208 del E.O.S.F. para objetar la declaración de Coopcentral y por ello perdió la facultad para hacerlo.

Menciona que para los días 23 de julio, 6 de agosto y 8 de septiembre de 2003, vencía el término del que disponía la Superintendencia Financiera para objetar las declaraciones y que transcurridos estas fechas no podía hacerlo. De allí que la Superintendencia, contaba con 60 días para objetar las autoliquidaciones presentadas por Coopcentral, resultando descabellada la tesis de la demandada según la cual, el proceso de autoliquidaciones se reinició, una vez fueron retransmitidos los estados financieros intermedios con la corrección requerida, ante la inconsistencia revelada en los ajustes de inflación.

Destacó que en el presente caso se está cuestionando la falta de objeción dentro del plazo contado a partir de la declaración inicial y con ello la imposibilidad de aplicar la sanción autoliquidable.

6. El sexto cargo lo denominó el apoderado de Coopcentral **Correcta interpretación**, al considerar que fue equivocada la interpretación dada por la demandada al artículo 208 del E.O.S.F., la cual conllevó a que se aplicara incorrectamente la sanción al considerar que el plazo con que contaba la Superintendencia para ejercer las facultades de control y vigilancia, sólo comenzaba a correr una vez la entidad vigilada corrigió los estados financieros y las liquidaciones correspondientes, en respuesta a las instrucciones que esa Superintendencia impartió.

7. Para la demandante el séptimo cargo alude a la **decisión sin acto administrativo**, al cuestionar que no es posible aceptar la postura de la Superintendencia Financiera de considerar que el acto mediante el cual impuso la sanción a la actora no es una resolución y que la obligación de consignar la suma de \$572.304.560 no es una sanción, teniendo en cuenta que el acto administrativo es una forma de expresión de la voluntad del Estado, por lo que independientemente de la naturaleza que para la entidad tengan los actos que se

demanden, se está en presencia de un acto administrativo susceptible de ser recurrido según el art. 208 E.O.S.F.

8. El octavo cargo hace referencia a la **responsabilidad objetiva** que según la actora no se presenta en la forma como procedió la Superintendencia, ya que en el trámite adelantado no se dio la oportunidad de cuestionar la posición de la autoridad porque mal podría Coopcentral, desvirtuar una presunción de culpa, cuando en criterio de la entidad, contra el acto que impuso la sanción, no procedía recurso alguno y si ello fuera así, no existiría la posibilidad de desvirtuar la culpa y se daría paso a una responsabilidad objetiva.

9. **Declaración en firme** así denominó la actora el noveno cargo de la demanda al considerar que, si dentro de los 60 días siguientes a la presentación de la información aludida no se presentan objeciones por parte de la Superintendencia Financiera, las declaraciones presentadas por Coopcentral quedaron en firme. Aclaró que la actora efectuó una declaración mas no una confesión, por lo que según las normas especiales, las declaraciones que inicialmente transmitió quedaron en firme.

10. El décimo cargo se denomina **acto administrativo particular y concreto**, en la medida en que el silencio del ente de control y vigilancia por el tiempo que señala el art. 208 produce la firmeza de la liquidación hecha por la entidad vigilada. Por tanto, la firmeza del acto presunto genera el efecto jurídico de ser de obligatorio cumplimiento y sólo procede su revocación, mediante el procedimiento establecido –no menciona cuál- y, dado que se trata de un acto que creó y reconoció una situación jurídica particular, se debía agotar lo señalado en el artículo 74 CCA. De allí que la administración no adelantó tal procedimiento y en cambio, ordenó a Coopcentral retransmitir la actuación con la cual violó el derecho a la seguridad jurídica en virtud del cual, todas las actuaciones son válidas y crean derechos en la medida que se ajusten al ordenamiento jurídico.

11. **Normas contables y procedimiento**, es el décimo primer cargo de la demanda según el cual no se puede aceptar la justificación que dio la Superintendencia Financiera de la expedición de los actos demandados en los fundamentos consignados en el Decreto 2649 de 1993, por cuanto mediante esta legislación se reguló la contabilidad en general y se expidieron los principios de la contabilidad aceptados en Colombia, pero jamás puede considerarse este decreto como una norma de carácter procedimental. Además que en el presente caso debe preferirse las normas del Estatuto Financiero por ser posterior y especial frente al Decreto 2649 de 1993 que no contiene el procedimiento del artículo 208 EOSF.

12. El décimo segundo cargo de censura fue denominado **vía de hecho** al considerar que la actuación de la Superintendencia Financiera encierra un defecto fáctico, de aquellos que según reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, involucra una vía de hecho, por cuanto los supuestos de hecho de la norma que se comenta -no dice cuál pero se puede colegir que se refiere al artículo 208 del EOSF-, resultan inexistentes en el presente caso en cuanto hace a la posibilidad de exigir el pago de la sanción autoliquidable a que ella se refiere.

Por lo anterior, aduce que el descrito defecto fáctico revela que entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario no existe conexión, siendo de tal gravedad por cuanto al desconocerse el debido proceso, el previsto como necesario para poder proceder a aplicar el artículo 208 del EOSF, los actos administrativos demandados adolecen de un vicio por inconstitucionalidad, de un vicio de carácter sustancial.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La Superintendencia Bancaria hoy Financiera de Colombia por conducto de apoderado judicial presentó escrito mediante el cual se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó se condenara en costas a la actora².

En cuanto a las razones de defensa de los actos acusados sostuvo que para el año 2003, la Dirección de la Superintendencia para Intermediación Financiera Tres B, encontró irregularidad contable en la evaluación de los estados financieros remitidos por Coopcentral y el cálculo de su relación de solvencia para dicho año, irregularidad que daba lugar a que el patrimonio técnico de la institución fuera superior al patrimonio contable, situación que es improcedente.

Aclaró que en tanto la facultad que tiene la Superintendencia Financiera, de revisar los estados financieros se dirige a determinar si tales estados se ajustan a lo previsto en las normas de carácter contable (Decreto 2649 de 1993, Circular Básica Contable y Financiera y el Plan Único de Cuentas), la autoliquidación de que trata el numeral 5° del artículo 208 del E.O.S.F. se constituye en un medio más ágil y eficaz, a través del cual la propia entidad declara el cumplimiento o incumplimiento de los controles de ley y en el evento de que reconozca la infracción, liquide ella misma el valor de la multa a pagar, sin que esta situación implique que en caso de que no sean correctas las cifras que reporta a la Superintendencia, esta entidad no pueda ordenar los ajustes respectivos y la retransmisión de los estados financieros.

Señaló la apoderada de la Superintendencia, que esta entidad tiene una atribución especial que **denominó de control contable** frente a los estados financieros de sus vigiladas, la cual

² La demanda figura a folios 153 a 215 del cuaderno de primera instancia

está relacionada con el deber de pronunciarse sobre los mismos y de publicar y ordenar su publicación a efectos de mostrar la situación de cada una de las entidades sometidas a su control y vigilancia.

Esta atribución de control contable está directamente relacionada con las funciones de inspección, control y vigilancia de la Superintendencia, tal y como lo señalan los artículos 325 y 326 del E.O.S.F., función que conlleva la atribución de ordenar los correctivos necesarios para subsanar cualquier anomalía de tipo contable que presente la entidad vigilada de la cual se pueda evidenciar que no se está reflejando en real forma, la situación financiera y económica de la misma, ciñéndose a los principios de contabilidad señalados en el Decreto 2649 de 1993.

Aduce que sí eran de estricta aplicación las normas contables que fueron tenidas en cuenta para la verificación de los estados financieros de periodos intermedios presentados por Coopcentral y, que la modificación introducida en el numeral 5° del artículo 208 del E.O.S.F., está encaminada a que la entidad vigilada sea directamente quien calcule cuál debe ser el monto de la sanción pecuniaria a pagar y, por ende, proceder a cancelarla en favor del Tesoro Nacional.

Mencionó que se trata de dos procesos distintos que parten de la transmisión de los estados financieros de periodos intermedios y de la autoliquidación presentada así: 1.Revisión y verificación de estados financieros de la cual puede derivarse una orden de ajuste y la consiguiente retransmisión de la información y 2. Revisión sobre el cumplimiento o incumplimiento de un control de ley (autoliquidación), de la cual se puede derivar una objeción de la Superintendencia frente a los cálculos efectuados por Coopcentral.

Respecto del cargo de la demanda relativo a la incorrecta interpretación del numeral 5° del artículo 45 de la Ley 795 de 2003 incorporado al artículo 208 del E.O.S.F. considera que no puede ser otro que la autoliquidación es la declaración de la propia entidad sobre el cumplimiento o incumplimiento de un control de ley y el consiguiente pago de la multa a su cargo, que difiere de la verificación de los estados financieros tal y como sucedió en el presente caso.

En cuanto a la supuesta pérdida de la facultad sancionatoria y la firmeza de los estados financieros presentados por Coopcentral en el periodo enero a agosto de 2003, debido al hecho de que la Superintendencia no objetó los estados financieros transmitidos por Coopcentral dentro de los 60 días señalados en el artículo 208 del E.O.S.F., consideró que se deben diferenciar dos situaciones distintas: una que es la relativa al pronunciamiento que corresponde hacer a la Superintendencia sobre los estados financieros reportados por las entidades y la otra bien distinta, es la facultad que le asiste para objetar el cálculo a partir del cual se evidencia la infracción al control de ley o la autoliquidación de la multa, para el que, efectivamente sí cuenta con el plazo perentorio de los sesenta días, vencido el cual sin que haya emitido pronunciamiento alguno se entiende que la autoliquidación efectuada por la vigilada, adquirió firmeza.

Por tanto, la autoliquidación sólo hace referencia al cumplimiento o incumplimiento de los controles de ley, no a la validez de los estados financieros ni al cumplimiento de las normas y principios contables.

Destaca la apoderada de la entidad de vigilancia demandada que la facultad sancionatoria no caducó, como quiera que si bien es cierto parte de los estados financieros presentados por Coopcentral en los meses de enero a agosto de 2003, igualmente lo es que la autoliquidación ajustada a la realidad, fue presentada por la entidad sólo hasta el mes de

diciembre de 2003, y sobre ella la Superintendencia Financiera certificó su firmeza a través del oficio 2003044075-6 del 22 de enero de 2004, esto es dentro del plazo de los sesenta días previstos en la ley.

Por tanto, el plazo para efectuar la objeción, se retomó desde la fecha de retransmisión de los nuevos estados financieros y sus respectivas autoliquidaciones, los cuales fueron sustituidos entre el 27 y el 29 de octubre de 2003, para los balances de enero a abril y el 5 y 10 de diciembre del mismo año para los de mayo a agosto del mismo año, manifestación que se produjo por parte del supervisor el 22 de enero de 2004, en el oficio 2003044075-6, en el que se le comunicó dentro de los 60 días a la Cooperativa, que las autoliquidaciones presentadas quedaban en firme luego de su revisión.

Respecto del cargo relativo a que la Superintendencia no hizo una liquidación, señaló que en un primer momento la entidad lo que hizo no fue tanto objetar sino que le notificó a la Cooperativa del error registrado en los estados financieros, por lo que una vez corregido éste, la entidad podía realizar una nueva liquidación de sus controles de ley ajustada al cambio en la fuente, para luego proceder a su retransmisión. Por tanto, al objetarse los estados financieros y ordenarse su corrección y retransmisión, igual suerte corrieron todas las autoliquidaciones de sus controles de ley, de allí que mal podía exigirse una liquidación a la Superintendencia cuando su cotejo dependía de la previa rectificación de lo principal.

En cuanto a la extemporaneidad del oficio del 15 de septiembre de 2003 de la Superintendencia, consideró que si bien es cierto Coopcentral transmitió los estados financieros en su oportunidad, igualmente lo es que éstos no consultaban la dinámica definida para la cuenta 8246 en el PUC, por lo que la transmisión para los efectos del numeral 5 del artículo 208 E.O.S.F., no era válida y se vio la necesidad de notificar a la

demandante, para que revisara la fuente de la información transmitida e iniciar nuevamente el trámite de retransmisión de los estados financieros intermedios.

En cuanto al cargo principal de la demanda, relativo a la violación al debido proceso de Coopcentral, la vocera del ente de vigilancia y control demandado lo descartó teniendo de presente que en el caso en estudio lo que aconteció fue que la autoliquidación presentada por la actora, corresponde a un simple reconocimiento de la misma sobre el incumplimiento de un control de ley y la consecuente liquidación de la multa.

Así mismo considera que los actos acusados constituyen una declaración de conformidad de parte de la Superintendencia sobre ella a partir del dato, la cifra, el insumo que respecto del control de ley, le proporciona la propia entidad vigilada, por lo que estos actos no son impugnables en la medida en que sólo certificaron que la autoliquidación estaba correcta, confiriéndole firmeza para efectos del pago de la sanción pecuniaria a favor del Tesoro Nacional.

Rechazó el cargo según el cual la entidad demandada aplicó el concepto de responsabilidad objetiva y vulneró el derecho a la igualdad de Coopcentral, ya que a esta entidad se le dieron las oportunidades legales para debatir la orden de retransmisión impartida por la Superintendencia, así como interponer los recursos de ley contra la misma, tal y como lo hizo.

Negó la supuesta vulneración a los derechos de contradicción y de igualdad, al considerar que en desarrollo de la actuación administrativa, Coopcentral tuvo la oportunidad siempre de confrontar la causa del error contable que originó las rectificaciones en los estados financieros y por ende las autoliquidaciones.

Finalmente respecto del cargo relativo a la violación al principio de legalidad, fue desestimado por la apoderada de la Superintendencia Financiera al considerar que por virtud de la generación de nuevos estados financieros, producto de la rectificación era obvio que los balances y las autoliquidaciones transmitidos inicialmente, perdieron vigencia ya que fueron sustituidos por las retransmisiones producidas el 27 y 29 de octubre y el 5 y 10 de diciembre de 2003, fechas a partir de las cuales la Superintendencia efectuó las revisiones sobre los nuevos reportes y produjo el oficio 2003044075-6 del 22 de enero de 2004, en el que dejó en firme las declaraciones de la Entidad, estando dentro de los sesenta días a que se refiere el numeral 5° del artículo 208 EOSF.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Los apoderados judiciales de los dos extremos procesales presentaron dentro de la oportunidad legal escritos contentivos de alegatos de conclusión³, en los que reiteraron lo plasmado en la demanda y en la contestación de la misma.

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante fallo de fecha julio 30 de 2009 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió declarar la nulidad parcial de los oficios 2003044074-6 de enero 22 de 2004 y 2003044075-11 de marzo 24 de 2004 confirmatorio del primero. A título de restablecimiento del derecho, ordenó a la Superintendencia Financiera devolver a Coopcentral el valor pagado por concepto de la multa impuesta en los actos demandados correspondiente a los meses de enero a mayo de 2003, por valor de \$354.630.590, legalmente indexada a la fecha en que quedó ejecutoriado este fallo⁴.

³ Mediante escritos visibles a folios 235 al 266 y 267 al 306 del cuaderno principal

⁴ Obra a folios 316 al 352 Cuaderno primera instancia

En cuanto al examen de los motivos de censura expuestos en la demanda, el a quo se pronunció en un mismo acápite sobre seis de los doce cargos de nulidad planteados, al considerar que esos seis se referían en común a la supuesta violación al debido proceso de Coopcentral, por el hecho de que la Superintendencia Financiera no formuló objeciones a las autoliquidaciones emitidas por Coopcentral y que, de entenderse que el oficio 2003046713-0 del 15 de septiembre de 2003 si es una objeción, ésta no se realizó dentro del término de los 60 días siguientes a la presentación de la autoliquidación, es decir, por fuera del término consagrado en el artículo 208 E.O.S.F., quedando en firme las autoliquidaciones previamente presentadas.

Bajo este panorama la primera instancia mencionó que en el artículo 326 EOSF se encuentran descritas las funciones y facultades de la Superintendencia Financiera, que se encuentran agrupadas en seis aspectos, destacando la contenida en el literal i) del numeral 5° relativa a la función de imponer sanciones por infracción a las leyes, los estatutos o cualquier norma legal a que están sometidas las entidades vigiladas, sanciones que deberán estar acordes con el procedimiento que se haya establecido previamente para ellas.

Dado lo anterior, el a quo planteó el siguiente debate jurídico en el caso en estudio, si por el hecho de que la Superintendencia hubiera solicitado el reenvío de las autoliquidaciones, vulneró el debido proceso de la actora o si por el contrario, dicha actuación se ajustó a derecho, para lo cual planteó dos situaciones distintas, la primera relativa a la posibilidad de solicitar la corrección de los estados financieros y la segunda, la atribución de solicitar la retransmisión de las autoliquidaciones.

En cuanto a la posibilidad de solicitar la corrección de los estados financieros, indicó que se encuentra acorde con las normas de contabilidad general, ya que el artículo 59 del Decreto 2649 de 1993 establece que cuando se presenten errores en los estados financieros, las

correcciones se deberán realizar antes de la fecha de cierre, hecho que no fue discutido por la actora.

Respecto de la atribución de solicitar la retransmisión de las autoliquidaciones con el fin de que la propia entidad vigilada liquide una multa por infracción a los controles de ley, esta situación tiene una directa y necesaria relación con la presentación de la información financiera y contable que soporta la autoliquidación, cuyo trámite se encuentra consagrado en el numeral 5° del artículo 208 del EOSF.

A juicio del a quo, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera tienen la obligación de presentarle la información financiera y contable que debe referirse entre otros aspectos, al control de ley margen de solvencia contenida en los balances financieros la cual conforma una unidad jurídica con las autoliquidaciones, por lo que las observaciones que la entidad de vigilancia presente a la información financiera y contable, implica que la objeción abarque las autoliquidaciones.

Dado lo anteriormente expuesto, considera la primera instancia que a la entidad demandada le asistía la facultad concomitante de solicitar la corrección de los estados financieros y cuentas contables, la retransmisión de los mismos y de las autoliquidaciones de márgenes de solvencia, debido a que al conformar dichos documentos una unidad jurídica, la objeción que se presentaba a los balances financieros, abarcaba las autoliquidaciones.

Destacó que esta facultad de la Superintendencia la debía ejercer dentro del término consagrado en el numeral 5 del artículo 208 EOSF, es decir, dentro de los 60 días siguientes

a la presentación de la información, que en el presente caso se realizó en las siguientes fechas:

| Estados Financieros | Fecha de presentación | Vencimiento para objetarla |
|---------------------|-----------------------|----------------------------|
| Enero 2003 | 24 de abril de 2003 | 23 de julio de 2003 |
| Febrero 2003 | 24 de abril de 2003 | 23 de julio de 2003 |
| Marzo 2003 | 24 de abril de 2003 | 23 de julio de 2003 |
| Abril 2003 | 9 de mayo de 2003 | 6 de agosto de 2003 |
| Mayo 2003 | 10 de junio de 2003 | 4 de septiembre de 2003 |
| Junio 2003 | 10 de julio de 2003 | 3 de octubre de 2003 |
| Julio 2003 | 9 de agosto de 2003 | 5 de noviembre de 2003 |
| Agosto 2003 | 10 septiembre de 2003 | 9 de diciembre de 2003 |

Sin embargo, el a quo observó que tan sólo hasta el 15 de septiembre de 2003, la Superintendencia Financiera detectó el error contable que originó la retransmisión de los estados financieros de enero a agosto de 2003, así como la autoliquidación, es decir, que para esa fecha los estados financieros y las autoliquidaciones de los meses enero a mayo de 2003 presentadas por Coopcentral, ya habían adquirido firmeza, no ocurriendo lo mismo frente a los meses de junio a agosto de ese mismo año, resultando ajustada a derecho la decisión de ordenar su autoliquidación.

Según lo expuesto, para la primera instancia, el término con el que cuenta la Superintendencia demandada para formular objeciones a las autoliquidaciones es

perentorio y si dentro del mismo se guarda silencio, la autoliquidación queda en firme por lo que basta el silencio de la administración y el transcurso de los 60 días, para que la autoliquidación quede en firme. Además que no existe ninguna norma que autorice la sustitución de una autoliquidación que ha adquirido firmeza.

A juicio del a quo, el proceder del ente de control y vigilancia demandado fue violatorio del debido proceso, en cuanto ordenó a una entidad que se encuentra bajo su vigilancia a realizar una nueva autoliquidación, vulnerando la seguridad jurídica, toda vez que las presentadas entre enero y mayo se encontraban en firme.

De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal consideró que lo procedente era que frente a los meses de enero a mayo de 2003, la Superintendencia Financiera iniciara el procedimiento sancionatorio del numeral 4° del artículo 208 EOSF, y no la orden de efectuar una nueva autoliquidación que a todas luces era improcedente, pues al ordenar que se retransmitiera la autoliquidación se atentó contra la firmeza adquirida para esos meses, vulnerándose así el debido proceso y el principio de legalidad.

Al encontrar probada la violación al debido proceso, el a quo declaró la nulidad parcial de los actos demandados, por ende, quedó relevado de analizar los demás cargos de la demanda, pero sólo en lo relacionado con las autoliquidaciones de los meses enero a mayo de 2003, por lo que consideró necesario estudiar los demás cuestionamientos de nulidad frente a la sanción impuesta por los meses de junio a agosto de 2003.

Es así como respecto del cargo relativo a la pérdida de la facultad sancionatoria, prescripción y caducidad, indicó que no se puede analizar el fondo de estos cargos pues revisados los motivos de censura, se encuentra que la inconformidad se dirige

concretamente a la sanción aplicada para los meses de enero a mayo de 2003, pues respecto de los demás meses se guardó silencio. Esta situación obligó al a quo a abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Fue enfático en sostener el a quo, que el oficio N° 2003044074-6 del 22 de enero de 2004 sí reúne las características de un verdadero acto administrativo en la medida en que en él la entidad demandada creó una situación jurídica frente a Coopecentral, motivo por el cual descartó la censura frente a este cargo.

De otra parte respecto del reproche según el cual, al considerar la Superintendencia que el acto mediante el cual se impuso una sanción no es pasible de ser recurrido, incurrió en una responsabilidad objetiva en la medida en que no dio la posibilidad de discutir tal decisión, consideró el Tribunal acertada tal decisión.

Lo anterior, en razón a que el oficio 2003044075-6 del 22 de enero de 2004, por medio del cual se declararon en firme las autoliquidaciones, indicó la conformidad de la entidad de vigilancia con las liquidaciones presentadas directamente por Coopcentral, por lo que la única actuación que podría darse con posterioridad a la presentación de dichas liquidaciones son las objeciones que presentara la Superintendencia.

Considera el fallador de primera instancia que esta situación resulta lógica, pues las autoliquidaciones las realiza el propio ente sometido a control y vigilancia, con datos que se encuentran bajo su poder, de lo que se evidencia que un recurso contra el acto que declaró en firme las autoliquidaciones, sin ninguna objeción, sería tanto como recurrir la actuación presentada por esa entidad, lo cual no es procedente.

De igual manera no compartió el cargo de ilegalidad relativo a que el silencio de la Superintendencia Bancaria dejó en firme la liquidación presentada, dando lugar a un acto administrativo presunto de contenido particular y concreto frente al cual lo que se debió haber intentado era la revocatoria directa.

Tal determinación obedeció a que según el a quo, la entidad de vigilancia y control demandada presentó oportunamente las objeciones dentro del término de los 60 días del numeral 5° del artículo 208 del EOSF, para las liquidaciones presentadas por los meses de junio a agosto de 2003. En vista de que la Superintendencia no guardó silencio frente a las liquidaciones presentadas para los meses señalados, no le otorgó vocación de prosperidad a este cargo de nulidad.

Finalmente en cuanto al tema del restablecimiento del derecho de la parte actora, ordenó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a la Superintendencia Financiera, reintegrar a Coopcentral el monto del valor cancelado por concepto de la multa impuesta en los actos acusados, pero sólo frente al pago efectuado por los meses de enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2003, pues las autoliquidaciones correspondientes a los meses de junio, julio y agosto, no se encontraban en firme.

| MES | VALOR SANCION |
|--------------|----------------------|
| Enero 2003 | \$70.522.440 |
| Febrero 2003 | \$70.988.500 |
| Marzo 2003 | \$70.458.070 |
| Abril 2003 | \$70.525.350 |

| | |
|-----------|----------------------|
| Mayo 2003 | \$72.136.230 |
| Total | \$354.630.590 |

El a quo ordenó que la suma anterior fuera indexada a la fecha de la ejecutoria del fallo, con base en la variación del índice de precios al consumidor IPC certificado por el DANE y dando aplicación a la siguiente fórmula de matemáticas financieras:

$Ra = vh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$

Índice Inicial

Donde Ra= valor actualizado; vh= valor histórico pagado; índice final= índice de precios al consumidor correspondiente al mes de ejecutoria del fallo; índice inicial= índice de precios al consumidor correspondiente al mes en el que se realizó el pago que fue en febrero de 2004.

Estimó la primera instancia que en vista de que la fórmula de indexación aplicada era suficiente para traer a valor presente la suma económica pagada y restablecer el derecho vulnerado, resulta incompatible reconocer los intereses bancarios corrientes, ya que estos comprenden igualmente la actualización del valor.

III. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

3.1. POR PARTE DE COOPCENTRAL

El apoderado de la parte actora presentó memorial mediante el cual expuso las razones de inconformidad frente al fallo apelado⁵, presentando las siguientes peticiones: a manera de **petición principal** que se declare la nulidad del acto contenido en el oficio 2003044075-06 del 22 de enero de 2004, para los periodos faltantes que no fueron acogidos en la sentencia apelada, es decir, por los meses de junio, julio y agosto de 2003; que se declare la nulidad del oficio 2003044075-11 del 24 de marzo de 2004 que resolvió la apelación interpuesta contra el oficio 2003044075-06; que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada a devolver el valor total de la sanción impuesta, es decir, la suma de \$572.304.560, con el pago de los respectivos intereses corrientes. La segunda **petición subsidiaria** del apelante consiste en que de no accederse a la petición principal, se confirme en su integridad el fallo apelado.

En cuanto a las peticiones principales, consideró que a pesar de que el a quo dijo haber agrupado los distintos cargos de nulidad en uno solo, no incluyó todos los que en la demanda apuntan a la violación del debido proceso, motivo por el cual solicitó a esta instancia pronunciarse sobre los restantes cargos que no fueron objeto de análisis por parte del Tribunal.

Insiste en la **violación al derecho de defensa y al principio de contradicción**, al no haberle otorgado la Superintendencia a Coopcentral, la oportunidad de confrontar ni debatir los elementos que fundamentaron la imposición de la sanción, aunado al hecho de que la actora no tuvo la oportunidad de presentar descargos, ya que al alejarse del procedimiento consagrado en el artículo 208 EOSF, la Superintendencia no objetó la información, ni realizó la liquidación que le exigía la norma hacer.

⁵ El recurso obra a folios 6 al 18 del cuaderno de segunda instancia

Destacó el apelante que su representada, presentó sus estados financieros en tiempo y que vencido el plazo de que disponía la Superintendencia para objetar las liquidaciones, esta entidad en uso de sus posibilidades en materia contable, lo que hizo fue ordenarle a la Cooperativa hacer las correcciones que estimó tocaba hacer y retransmitirlas. Una vez con la liquidación en sus manos, fue que la aprobó.

Es por esta razón que Coopcentral jamás pudo enfrentar jurídicamente la pretensión de la administración, ya que no conoció cuál era su posición y lo más grave aún, es que se enfrentó la actora a una autoliquidación en la que se incorporaron puntos con los que no estaba de acuerdo, pero que le fueron ordenados incorporar en su declaración.

Otro argumento de inconformidad es el de la **violación al derecho a la igualdad**, al no haber recibido un tratamiento imparcial, no haber tenido la oportunidad de controvertir las pruebas y demostrar su derecho, en la medida en que los términos legales no fueron tenidos en cuenta por la demandada y porque, si no hubo objeción ni liquidación, por sustracción de materia no podía haber controversia ni igualdad.

También considera el censor que el principio de legalidad fue vulnerado por la demandada, ya que la entidad ha debido sujetarse a la norma particular, a las superiores y a los principios que orientan la aplicación de las normas y no lo hizo.

Solicita se verifique la **indebida aplicación de las normas contables**, pues según el apelante la Superintendencia Financiera justificó su proceder con fundamento en las disposiciones del Decreto 2649 de 1993, cuando debía

atender el procedimiento del artículo 208 EOSF. Lo anterior por cuanto mediante el Decreto 2649 se reglamentó la contabilidad en general, pero de ninguna manera se pueden considerar sus disposiciones como normas de carácter procedimental.

Otro argumento de apelación es el relativo a que la actuación de la Superintendencia Financiera contiene un **defecto fáctico que involucra una vía de hecho**. Lo anterior porque la entidad dio aplicación de forma equivocada a la norma que reglamenta la sanción autoliquidable del artículo 208 EOSF, disposición que considera carece de fundamento en el presente caso, motivo por el cual los actos demandados adolecen de un vicio por inconstitucionalidad de carácter sustancial.

Cuestiona también la decisión del a quo de haber desestimado el cargo de que la decisión contenida en los actos enjuiciados no constituye un acto administrativo como tal ni contiene una sanción, pues según el apelante, tal afirmación desconoce que el acto administrativo es una forma de expresión de la voluntad del Estado y que independientemente de la naturaleza que para la entidad tengan los actos que se demandan.

Otro argumento de inconformidad con la providencia recurrida, deviene de la interpretación que al parecer le dio la Superintendencia al tema de la responsabilidad objetiva, porque en el trámite administrativo no dio la oportunidad de cuestionar la posición de la administración y de otra parte, porque mal podría Coopcentral desvirtuar una presunción de culpa, cuando en criterio de la entidad, contra el acto que interpuso la sanción no procedía recurso.

El apelante solicita que en caso de no accederse a las anteriores peticiones principales, se confirme el fallo de primera instancia al considerar que efectivamente la Superintendencia Financiera violó el debido proceso de Coopcentral ya que no realizó el procedimiento del artículo 208 EOSF, teniendo de presente que la actora reportó y declaró los balances financieros el 24 de abril, el 9 de mayo y el 10 de junio de 2003.

Sin embargo afirma que fue hasta el día 15 de septiembre de 2003, que la Superintendencia Financiera manifestó haber detectado que el ajuste por inflación del patrimonio registrado en la cuenta PUC 8246, no acumulaba el saldo de los ajustes por inflación tal y como lo reconoció el a quo, razón por la que declaró la nulidad parcial de los actos demandados en la medida en que para los meses de enero a mayo de 2003, las autoliquidaciones y los estados financieros presentados por la actora ya habían adquirido firmeza, no sucediendo lo mismo para los meses de junio, julio y agosto de 2003, resultando ajustada a derecho la decisión de ordenar la autoliquidación.

3.2. POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA

La apoderada de la parte demandada presentó memorial a través del cual solicita la revocatoria de la sentencia apelada⁶, fundamentando la apelación en dos aspectos principales: i) el primero relativo a una errónea interpretación que la actora le está dando al artículo 45 numeral 5 de la Ley 795 de 2003 que fue incorporado al artículo 208 EOSF y ii) el segundo referente a una errónea interpretación en relación con la supuesta pérdida de la facultad sancionatoria y la firmeza de los estados financieros presentados por Coopcentral.

⁶ Figura a folios 21 al 52 del cuaderno de segunda instancia

La apelante reiteró varios sino todos los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda mediante los cuales abogó por la defensa de la legalidad de los actos enjuiciados. Es así como recordó que la labor de revisión de los estados financieros y la facultad para pronunciarse sobre ellos, se deriva del artículo 326 EOSF, cuya finalidad es la de asegurar que la entidad vigilada, presente información contable ajustada a la realidad económica y financiera de la misma, en acatamiento de los principios de contabilidad señalados en el Decreto 2649 de 1993.

Respecto de la decisión del a quo de no reconocer que los oficios demandados obedecen a una decisión que no constituye actos administrativos como tal, la apelante reiteró que en la actuación administrativa no existe acto administrativo del cual se derive sanción alguna contra Coopcentral, pues la situación a que alude el numeral 5° del artículo 208 EOSF, fue la de incorporar una innovación legal dentro del régimen sancionatorio especial, toda vez que la autoliquidación debidamente certificada constituye la expresión del sujeto pasivo a través del cual declara y cuantifica el valor de la sanción autoliquidada.

De otra parte censura la posición del a quo de acceder a la declaración de nulidad parcial de los actos demandados porque encontró violado el debido proceso de Coopcentral, por cuanto no se afectó esta garantía constitucional en la medida en que la entidad vigilada disponía de unos términos para controvertir la objeción y defenderse en el proceso de autoliquidación.

Recordó que los controles de ley, son herramientas que le permiten a la Superintendencia Financiera formarse una percepción anticipada de los estados financieros, que luego le tocará revisar. De allí que la naturaleza

misma del sistema de autoliquidaciones, es que la propia entidad vigilada declare si ha cumplido o no con tales controles, situación que jamás puede tomarse como una autoincriminación, como lo vio la actora.

En este sentido, aduce que el rol que cumple la entidad de vigilancia y control, no es otro que el de verificar, que los cálculos realizados estén acordes con la legislación y que si éstos no corresponden, cuenta con 60 días contados a partir de la presentación de la autoliquidación, para objetarlos. Por tanto, en el evento en que la información transmitida por la entidad vigilada no se ajuste a los requerimientos contables, procede ordenar ajustes y la retransmisión de la información, ya que los estados financieros no pueden perder su confiabilidad.

Aclaró la apelante que una cosa es el pronunciamiento que corresponde formular a la Superintendencia sobre los estados financieros reportados y otra distinta es la facultad que tiene para objetar el cálculo a partir del cual se evidencia la infracción al control de ley o a la autoliquidación de la multa, segunda situación para la que dispone del plazo de los 60 días, vencido el cual sin que se hubiera pronunciado, se entiende que la autoliquidación efectuada por Coopcentral adquirió firmeza.

Por lo anterior, la autoliquidación sólo hace referencia al cumplimiento o incumplimiento de los controles de ley, mas no a la validez de los estados financieros ni al cumplimiento de las normas y principios contables, tal y como se presentó en este caso. De allí que fue clara y correcta la aplicación dada por la entidad demandada a lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 208 EOSF que corresponde a la finalidad de la norma y no podía, como lo sostuvo el fallo apelado, ser soslayado por el término de 60 días para la formulación de objeciones a las autoliquidaciones presentadas.

Discrepa de la decisión del a quo según la cual, las autoliquidaciones presentadas en los meses de enero a mayo de 2003 habían adquirido firmeza porque no habían sido objetadas, por lo que la Superintendencia perdió la facultad sancionatoria respecto de este periodo, al considerar que se trata de un argumento descabellado pretender que el documento mediante el cual la Superintendencia declaró que no existe objeción de su parte, pueda ser susceptible de ser impugnado. Por el contrario, consideró que los estados financieros de una entidad sólo adquieren legalmente firmeza, en la medida en que el órgano de supervisión se haya cerciorado sobre su razonabilidad, según el numeral 2° del artículo 326 EOSF, una vez hayan sido puestos a consideración de los accionistas en su Asamblea General.

Otro punto de inconformidad expuesto en la impugnación es el reconocimiento por parte de Coopcentral de las inconsistencias de los estados financieros que conllevaron a la imposición de las sanciones declaradas nulas parcialmente, al afirmar que no cabe duda acerca de la aceptación de la actora de la violación del margen de solvencia establecido, lo cual constituye un error en los estados financieros intermedios inicialmente transmitidos, que produjo como consecuencia una variación en el cálculo de los controles de ley que Coopcentral tenía que cumplir.

Afirma la apelante que el error detectado en la primigenia información enviada por Coopcentral, fue advertido por la Superintendencia mediante oficios 2003046713-0 del 15 de septiembre de 2003, 2003046713-3 del 10 de octubre de 2003 y 2003046713-8 del 19 de noviembre del mismo año, a través de los cuales se le indicó a la actora la necesidad de efectuar el correspondiente recálculo del control de ley relación de solvencia.

Sostiene que las falencias advertidas en los estados financieros inicialmente transmitidos, desconocen lo previsto en los artículos 51 y 91 del Decreto 2649 de 1993 y en el Capítulo XIII de la Circular Básica Contable y Financiera expedida por la Superintendencia Financiera, en lo atinente a la deducción del ajuste por inflación del patrimonio básico.

A juicio de la apelante el anterior comportamiento de Coopcentral, permite claramente develar que la información reportada inicialmente no representaba fielmente la realidad y por ende no era confiable. De esta forma, las inconsistencias en los estados financieros de la actora, fueron el motivo por el cual la Superintendencia ordenó la retransmisión de tal información, la cual se realizó por parte de la actora sin que surgiera reparo alguno.

Finalmente aduce la apelante que la Superintendencia Financiera tiene plenas facultades legales para imponer sanciones, luego de verificar la violación de la legislación relacionada con el tema en estudio, aunado al hecho de que la sanción impuesta fue producto de la valoración de una conducta irregular, para lo cual la demandada adelantó un debido proceso administrativo sancionatorio.

Dice también que por lo expuesto, no le asiste la razón al a quo para predicar una incorrecta interpretación y aplicación de las facultades de vigilancia y control de la Superintendencia, sobre la base de que se violó el debido proceso de Coopcentral y la seguridad jurídica respecto de las autoliquidaciones de los meses de enero a mayo de 2003, como tampoco la tiene en cuanto a la firmeza de las mismas, motivo por el cual lo procedente

es revocar la decisión apelada para en su lugar denegar las pretensiones anulatorias en su integridad.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No se pronunció durante esta oportunidad procesal el Delegado de la Procuraduría General de la Nación.

V. ALEGATOS DE CONCLUSION EN SEGUNDA INSTANCIA

Los apoderados de la sociedad demandante y de la Superintendencia Financiera presentaron memoriales⁷, mediante los cuales reiteraron los argumentos expuestos en los recursos de apelación, teniendo a lograr la revocatoria del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

VI. CONSIDERACIONES

6.1. El acto administrativo demandado:

“SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA

Bogotá, D.C. 22 de enero de 2004

Doctor

Orlando Acevedo Frías

Gerente General (E)

8-2 Coopcentral

⁷ Visibles a folios 67 al 99 y 100 al 106 del cuaderno de segunda instancia

Carrera 9 N° 13-41

San Gil-Santander

Referencia: 200304407504
753-Controles de Ley
33-Requerimiento
Sin Anexos

Respetado doctor Acevedo:

Revisados los estados financieros intermedios de los meses de enero a agosto de 2003, con la retransmisión efectuada por la Central Cooperativa en los meses de octubre y diciembre del mismo año, encuentra esta Superintendencia que éstos reportan la modificación tendiente a subsanar el error presentado en el registro en forma acumulada del valor de los ajustes por inflación sobre cada una de las partidas del patrimonio, en las condiciones establecidas en nuestros instructivos contables y a lo requerido mediante los oficios 2003046713-3 y 2003046713-8 del 10 de octubre y 19 de noviembre de 2003, respectivamente.

Así mismo, considerando que con los estados financieros retransmitidos de los periodos arriba indicados, la Central Cooperativa Coopcentral reporta incumplimiento del Control de Ley-Relación de Solvencia, encuentra esta Superintendencia que la Cooperativa deberá proceder a consignar a favor del Tesoro Nacional el valor indicado más adelante, en los términos establecidos en el numeral 5 autoliquidaciones del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero recientemente modificado por el artículo 45 de la Ley 795 de 1993.

Cifras en millones de pesos

| MES | VALOR SANCION | MES | VALOR SANCION |
|-----|---------------|-----|---------------|
|-----|---------------|-----|---------------|

| | | | |
|----------|-------------|------------|-------------|
| Enero-03 | \$70.522.44 | Febrero-03 | \$70.988.50 |
| Marzo-03 | \$70.458.07 | Abril-03 | \$70.525.35 |
| Mayo-03 | \$72.136.23 | Junio-03 | \$73.470.22 |
| Julio-03 | \$72.319.31 | Agosto-03 | \$71.884.44 |

Total sanción por incumplimiento control de ley relación de solvencia para el periodo enero-agosto de 2003 QUINIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS (\$572.304.560).

Por lo anterior, teniendo en cuenta el cálculo de la sanción de los meses de enero a abril de 2003, efectuado por este Organismo de Vigilancia y Control y adicionalmente que, mediante Oficio 2003046713-11 del 9 de enero de 2004, esta Superintendencia atendió a las inquietudes formuladas por la Central Cooperativa respecto de la solicitud de retransmisión de estados financieros y a la validez de las autoliquidaciones del control de Ley Relación de Solvencia de los meses de mayo a agosto de 2003, debiendo remitir copia del comprobante de contabilidad correspondiente.

En tal sentido, me permito indicar que mediante el presente oficio se certifica que las autoliquidaciones presentadas por la Central Cooperativa referidas en el párrafo anterior, quedan en firme.

Para atender el requerimiento fijado en el presente oficio, se ha establecido un plazo que vence el próximo: 30 de enero de 2004.

Al contestar por favor cite el número de radicación indicado en la parte superior de este oficio, dato indispensable para que el trámite siga su curso, de conformidad con lo dispuesto en la Circular Externa 057 de 1991 de esta Superintendencia.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO CUADRADO ZAFRA

Director de Superintendencia de

Intermediación Financiera Tres B"

“SUPERINTENDENCIA BANCARIA
DE COLOMBIA

24 de marzo de 2004

Doctor

ORLANDO ACEVEDO FRIAS

Representante Legal

8-2 COOPCENTRAL

Carrera 9 N° 13-41

San Gil

Departamento de Santander

Referencia: 2003044075-08

753 Controles de Ley

39 Respuesta Final

Sin anexos

Con toda atención, esta Superintendencia procede a resolver el recurso de apelación presentado contra el oficio 2003044075-6 del 22 de enero de 2004, previas las siguientes consideraciones:

(...)

En este orden de ideas, se reitera en un todo las precisiones hechas en los oficios del 19 de noviembre de 2003 y 9 de enero de 2004, en donde se analizó la firmeza y ejecutividad de los estados financieros, el incumplimiento en la transmisión de éstos y el respeto dado en la presente actuación al debido proceso.

En virtud a todo lo expuesto, se concluye la improcedencia del recurso de apelación contra el oficio 2003044075-6 del 22 de enero de 2004.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO CUADRADO ZAFRA

Director de Superfinanciera de

Intermediación Financiera Tres B"

6.2. Delimitación y estudio de los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de COOPCENTRAL y de la Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera

De acuerdo con el contenido de los extensos recursos de apelación interpuestos por los apoderados de los extremos procesales en contienda, la Sala encuentra que los dos coinciden en solicitar la revocatoria de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sólo que,

mientras para la parte actora la impugnación está dirigida a que se declare la nulidad total y no parcial de los actos demandados, para el apoderado de la Superintendencia Financiera la revocatoria del fallo impugnado tiene como objetivo principal mantener la presunción y defensa de la legalidad de los actos enjuiciados.

Es así como, indistintamente de que Coopcentral hubiera solicitado una petición principal tendiente a que se declare la nulidad del acto contenido en el oficio 2003044075-06 del 22 de enero de 2004, para los periodos faltantes que no fueron acogidos en la sentencia apelada, es decir, por los meses de junio, julio y agosto de 2003 y una subsidiaria consistente en que de no accederse a la petición principal se confirme en su integridad el fallo apelado, la Sala entrará a resolver la apelación teniendo como punto central del debate, la actuación de la Superintendencia Financiera en su momento Bancaria, a la luz de la legislación contenida en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Decreto 663 de 1993 modificado por la Ley 795 de 2003 y en el Decreto 2649 de 1993 *“Por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia”*.

Lo anterior, no sin antes aclarar que, contrario a lo esgrimido por el apelante apoderado de Coopcentral, la Sala considera que fue acertada la determinación del a quo de haber agrupado varios de los cargos presentados en la demanda en uno solo relativo a la violación al debido proceso de la demandante, como quiera que es en torno de este puntual aspecto que gira el desarrollo de la discusión.

Por tanto, a pesar de que la primera instancia señaló que al haber acogido este cargo -razón por la cual declaró la nulidad parcial de los actos acusados

frente a la sanción impuesta por la Superintendencia respecto del periodo enero a mayo de 2003-, quedaba relevada de pronunciarse sobre los restantes motivos de censura de la demanda, para la Sala esta decisión no resulta desatinada, por cuanto lo cierto es que sí se vino a pronunciar el fallador de primera instancia sobre los restantes cargos que ahora pide el apelante sean analizados, al referirse a éstos en el numeral 4.2. del fallo apelado en torno a la declaratoria de legalidad de la sanción impuesta para los meses de junio, julio y agosto de 2003 al no encontrarse en firme las autoliquidaciones presentadas por la actora, lo que repercutió en la declaratoria de nulidad parcial de los actos enjuiciados.

6.3. Resolución del caso concreto

La Sala entrará a verificar si la decisión del a quo de declarar la nulidad de la sanción impuesta por la Superintendencia Bancaria a Coopcentral, para los periodos enero a mayo de 2003 se ajusta a derecho o si, por el contrario, tal determinación no era la procedente.

Por lo anterior, se entrará a verificar si procede acceder a la petición del apelante apoderado de Coopcentral, en el sentido de confirmar el fallo de primera instancia al considerar que efectivamente la Superintendencia demandada violó el debido proceso de su representada al no someterse a los términos del procedimiento del artículo 208 EOSF.

Lo anterior, teniendo de presente que la actora reportó y declaró los balances financieros los días 24 de abril, 9 de mayo y 10 de junio de 2003, pero apenas fue hasta el 15 de septiembre de 2003, que la Superintendencia Bancaria manifestó haber detectado que el ajuste por inflación del patrimonio registrado en la cuenta PUC 8246, no acumulaba el saldo de los ajustes por

inflación tal y como lo reconoció el a quo, razón por la que declaró la nulidad parcial de los actos demandados en la medida en que para los meses de enero a mayo de 2003, las autoliquidaciones y los estados financieros presentados por la actora ya habían adquirido firmeza, no sucediendo lo mismo para los meses de junio, julio y agosto de 2003, resultando ajustada a derecho la decisión de ordenar la autoliquidación.

En suma, el centro de la discusión gravita en determinar si la Superintendencia Bancaria hoy Financiera violó el debido proceso de Coopcentral, cuando le ordenó que realizara una nueva autoliquidación desconociendo que las presentadas entre los meses de enero y mayo de 2003, ya se encontraban en firme y por tanto no se podían retransmitir.

En el caso en estudio, Coopcentral interpuso la presente acción del artículo 85 CCA al considerar que la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, al imponer la multa sancionatoria objeto de cuestionamiento, violó el debido proceso del cual es titular al no haber dado cabal aplicación al procedimiento consagrado en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sustituido por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003, argumento que como se ha dicho, fue parcialmente acogido por la primera instancia.

Lo primero que debe advertirse es que la actuación administrativa desplegada por la Superintendencia demandada se llevó a cabo en el año 2003, fecha en la cual estaba en vigencia la Ley 795 de enero 14 de 2003 que sustituyó el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero consignado en el Decreto 663 de abril 2 de 1993 *"Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración"*.

El artículo 45 de la Ley 795 de enero 14 de 2003 *“Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”*, determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 45. Sustitúyase la Parte Séptima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la cual quedará así:

Parte Séptima

REGIMEN SANCIONATORIO

Capítulo I.

Reglas Generales.

Artículo 208 Reglas generales. Se establece en esta parte del Estatuto el régimen sancionatorio administrativo aplicable a las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, así como a los directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales u otros funcionarios o empleados de estas.

La facultad sancionatoria administrativa de la Superintendencia Bancaria se orienta y ejerce de acuerdo con los siguientes principios, criterios y procedimientos:

(...)

5. Autoliquidaciones.

Cuando las entidades vigiladas presenten información financiera y contable a la Superintendencia Bancaria, debidamente certificada por el Representante Legal y el Revisor Fiscal, en relación con los informes sobre encaje, niveles

adecuados de patrimonio, márgenes de solvencia, posición propia, inversiones obligatorias, máximos y mínimos de inversión y demás controles de ley, dicha información constituye una declaración sobre su cumplimiento o incumplimiento.

Si dentro de los sesenta (60) días siguientes a la presentación de la información aludida no se presentan objeciones por parte de la Superintendencia Bancaria, dicha declaración quedará en firme. La entidad vigilada podrá, por una sola vez, dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la declaración adicionar o aclarar la información presentada.

En este último caso la Superintendencia Bancaria contará con un plazo de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la presentación de la adición o aclaración, para pronunciarse definitivamente. Emitido el pronunciamiento por parte de la Superintendencia en dicho plazo, o vencido el término sin que exista pronunciamiento la declaración quedará en firme.

En el evento de que la Superintendencia Bancaria formule objeciones dentro de los sesenta (60) días previstos en este numeral, la entidad vigilada contará con un término, por una sola vez, de quince (15) días contados a partir de la fecha de la comunicación que objete la liquidación, para controvertir la misma. Si la entidad vigilada, dentro de este plazo, no se pronuncia o se allana a las objeciones de la Superintendencia Bancaria la liquidación quedará en firme. Si la controvierte, bajo fundadas razones, el pronunciamiento emitido por el Organismo de Control sobre las mismas tendrá el carácter de definitivo y dejará en firme la respectiva liquidación.

Una vez quede en firme la declaración presentada o la liquidación que realice la Superintendencia Bancaria, según corresponda, la entidad vigilada deberá proceder a consignar a favor del Tesoro Nacional dentro de los diez (10) días siguientes el valor de la sanción autoliquidable contemplada en la norma que así lo predetermine.

Transcurrido el plazo precitado sin que se haya efectuado la consignación aludida, se generarán intereses de mora en los términos señalados en el

numeral 1 del artículo 212 de este Estatuto. En este evento la Superintendencia Bancaria podrá cobrar la obligación por jurisdicción coactiva para lo cual constituye título ejecutivo la declaración junto con la certificación de haber quedado en firme expedida por el funcionario que el Superintendente Bancario determine mediante acto general”. (subrayas del Despacho)

El contenido de la norma transcrita alude al procedimiento sancionatorio administrativo particular, distinto al procedimiento sancionatorio ordinario consagrado en el numeral 4 del mismo artículo 208 del EOSF, como quiera que en el numeral 5° se establece el procedimiento de las “autoliquidaciones”, mediante el cual se le reconoce a la Superintendencia Financiera la facultad de avalar o no mediante las objeciones, la información financiera y contable presentada por las entidades sometidas a su vigilancia, que dan lugar a una sanción autoliquidable, como en el presente caso aconteció con Coopcentral quien fue sancionada por haber incumplido el “control de ley relación de solvencia” para el periodo enero – agosto de 2003.

Es preciso mencionar que el numeral 5° del artículo 208 del Decreto 663 de 1993 tal y como fue modificado por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003, fue objeto de demanda ante la Corte Constitucional, corporación que mediante Sentencia C-987 del 26 de abril de 2005 M.P. Humberto Sierra Porto, se declaró inhibida para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad⁸.

⁸ Consideraciones de la Sentencia C-987 de 2005 “*En el presente caso el actor presenta sus cargos como si éstos tuvieran origen en la interpretación y aplicación sistemática que hace la Superintendencia Bancaria del numeral acusado, no obstante, tras este pretendido uso generalizado de la disposición por el ente de control se oculta un problema del ejercicio de las funciones de instrucción contable y de policía administrativa en casos concretos. Entonces, se trataría de una controversia relacionada con la indebida aplicación del numeral 5 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para casos específicos, disputas que no deben ser resueltas por esta*

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo apelado, interpretó el numeral 5° del artículo 45 de la Ley 795 de 2003 para el caso objeto de estudio, mediante las siguientes consideraciones:

1.-Las entidades sometidas a vigilancia por la Superintendencia Bancaria tienen que remitirle información financiera y contable, que conforma una unidad jurídica con las autoliquidaciones. Por tanto, la objeción que se hace a los estados financieros abarca también las autoliquidaciones.

2.-Para el caso de los estados financieros de los meses de enero a mayo de 2003, la Superintendencia demandada no efectuó las objeciones a la información financiera y contable presentada por la actora, dentro de los 60 días contados a partir de la fecha de su presentación (24 de abril, 9 de mayo y 10 de junio de 2003), ya que la entidad de vigilancia y control demandada apenas el día 15 de septiembre de 2003, fue que detectó el error contable que originó la retransmisión de los estados financieros de enero a agosto de 2003, por lo que para esta fecha los estados financieros y las autoliquidaciones correspondientes

Corporación, pues no se relacionan con la constitucionalidad de un enunciado o de un contenido normativo, y que además tienen su juez natural en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, encargada de controlar la actuación de la Administración.

(...)

Finalmente, es preciso introducir una última aclaración, en este caso concreto, debido a la falta de certeza y a la impertinencia de los cargos formulados por el actor no procede un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de la disposición demandada, por esa razón esta Corporación no se referirá a la tesis defendida por el Ministerio Fiscal, algunos de los intervinientes -e incluso de manera contradictoria por el mismo actor- en el sentido que el numeral 5 del artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contiene las garantías del derecho defensa consagradas en el artículo 29 constitucional". (subrayas fuera de texto)

a los meses de enero a mayo de 2003, ya habían adquirido firmeza no ocurriendo lo mismo frente a los meses de junio, julio y agosto de 2003, declarando que para estos meses sí era procedente la orden de autoliquidación y, por ende, no había lugar a la sanción por este periodo.

3.-También consideró el a quo, que el término del que dispone la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, para formular objeciones a las autoliquidaciones es perentorio y que si dentro del mismo se guarda silencio, la autoliquidación queda en firme aunado al hecho de que no existe norma que autorice al ente de control, para sustituir la autoliquidación que ha adquirido firmeza.

4.-Según la primera instancia se equivocó la entidad demandada al haber ordenado a Coopcentral a que realizara una nueva autoliquidación vulnerando la seguridad jurídica y el debido proceso de la actora, toda vez que las presentadas entre enero y mayo se encontraban en firme.

Frente a los anteriores considerandos efectuados en el fallo impugnado, la Sala encuentra que efectivamente es una verdad que no admite cuestionamiento alguno, que las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, tienen la obligación de presentar información relacionada con sus activos y patrimonio, así como el deber de publicar periódicamente sus estados financieros e indicadores y, demás informes relativos a su situación financiera. Esta facultad legal en cabeza del ente de vigilancia y control, encuentra su fundamento en el artículo 326 numeral 2 literal i) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero sustituido por el artículo 2° del Decreto 2359 de 1993, que dispone:

“ARTICULO 326. FUNCIONES Y FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA. Para el ejercicio de los objetivos señalados en el artículo anterior,

la Superintendencia Bancaria tendrá las funciones y facultades consagradas en los numerales siguientes sin perjuicio de las que por virtud de otras disposiciones legales le correspondan.

(...)

2o. Funciones respecto de la actividad de las entidades. En el desarrollo de la actividad de las entidades, la Superintendencia Bancaria tendrá las siguientes funciones:

(...)

i) Pronunciarse sobre los estados financieros presentados por las instituciones bajo su vigilancia. La Superintendencia Bancaria impartirá la autorización para la aprobación de los estados financieros por las respectivas asambleas de socios o asociados y para su posterior publicación en relación con aquellas entidades vigiladas que se encuentren comprendidas en los eventos o condiciones señalados por el Gobierno Nacional mediante normas de carácter general”. (subrayas fuera de texto)

A su vez esta actividad de inspección y vigilancia que es conocida como la facultad de **control contable** que ejerce la Superintendencia Financiera, consignada en la siguiente disposición legal, está delegada a nivel interno en las direcciones de la Superintendencia, tal y como lo dispone la siguiente norma:

“Artículo 327º.- Organización y Funcionamiento de la Superintendencia Bancaria.

4. Funciones de las Direcciones de Superintendencia. Las direcciones de Superintendencia, bajo la coordinación de los superintendentes delegados, tendrán las siguientes funciones:

3.3. Funciones de control contable

a). Pronunciarse sobre los estados financieros presentados por las instituciones bajo su vigilancia e impartir autorización para su

aprobación por las asambleas de asociados y su posterior publicación cuando a ello hubiere lugar;

b). Proyectar las observaciones sobre los estados financieros de las instituciones bajo su vigilancia;" (subrayas fuera de texto)

Según esta disposición legal, queda claro que la función de control contable la ejerce la Superintendencia Financiera por conducto de sus direcciones de Superintendencia, tal y como aconteció en el presente caso, al haber sido adelantada la actuación administrativa sancionatoria en contra de Coopcentral, por parte del Director de Intermediación Financiera Tres B.

Por su parte, la facultad sancionatoria de la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, se encuentra consignada en el mismo artículo 326 pero en el numeral 5° literal i), que establece lo siguiente:

“5o. Facultades de prevención y sanción. La Superintendencia Bancaria tendrá las siguientes facultades de prevención y sanción:

(...)

i) Imponer a las instituciones vigiladas, directores, revisor fiscal o empleados de la misma, previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracción a las Leyes a los estatutos o a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria”. (subrayas fuera de texto)

De acuerdo con el tenor literal transcrito, se observa que no cabe duda alguna acerca de la facultad sancionatoria que tiene la Superintendencia Financiera frente a la verificación del cumplimiento o incumplimiento de las actividades desarrolladas por las instituciones bajo su vigilancia, entre ellas Coopcentral, llamando la atención en el sentido de que dichas medidas o

sanciones se podrán imponer, **previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, bien sea el ordinario del numeral 4º del artículo 45 de la Ley 795 de 2003 o el específico de las autoliquidaciones del numeral 5º idem, que fue en el presente caso el aplicado por la Superintendencia.**

Ahora bien, lo primero que debe anotarse es que según el cuaderno de antecedentes que conforma el expediente, se observa que no obra ninguna observación o notificación que le hiciera la Superintendencia demandada a Coopcentral, luego de que le presentara la información de los estados financieros correspondientes al periodo enero a agosto de 2003, en la que se pronunciara sobre su evaluación o validación, lo cual hiciera presumir a la demandante que se estaba en presencia de las objeciones a los mismos.

En todo caso, en ejercicio de las funciones de control contable, el primer pronunciamiento de la Superintendencia que se evidencia en el material probatorio, fue el que hizo en los términos del Oficio 2003046713-0 del 15 de septiembre de 2003⁹, en el que el Director de Superintendencia de Intermediación Financiera Tres B le informó al Gerente General de Coopcentral lo siguiente:

“En desarrollo de las funciones legales de vigilancia y control esta Superintendencia, con fundamento en la información transmitida por COOPCENTRAL, ha encontrado que el ajuste por inflación del patrimonio registrado en la cuenta PUC-8246, no acumula el saldo de los ajustes por inflación efectuados sobre cada una de las partidas del patrimonio que fueron susceptibles durante la vigencia de los mismos, contraviniendo lo establecido en la Dinámica del PUC para dicho código de cuenta”. (subrayas fuera de texto)

Sin embargo, salta de bulto que la entidad demandada efectuó estas objeciones, vencido el término de los 60 días a que alude el inciso 2º del

⁹ Este oficio figura a folio 1 del cuaderno de Antecedentes

numeral 5º del artículo 45 de la Ley 795 de 2003, que dice: “Si dentro de los sesenta (60) días siguientes a la presentación de la información aludida no se presentan objeciones por parte de la Superintendencia Bancaria, dicha declaración quedará en firme. La entidad vigilada podrá, por una sola vez, dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la declaración adicionar o aclarar la información presentada”. (subrayas del Despacho)

Lo anterior, por cuanto tan solo el 15 de septiembre de 2003 la Superintendencia Bancaria se percató del error en el cálculo del patrimonio técnico efectuado por Coopcentral, no obstante que la información financiera le fuera reportada por la vigilada según se tiene probado en los hechos de la demanda que no fueron desvirtuados en el debate administrativo ni judicial, los días 24 de abril, 9 de mayo y 10 de junio de 2003, venciendo la fecha para presentar las objeciones los días 23 de julio, 6 de agosto y 4 de septiembre de 2003, respectivamente.

De acuerdo con lo anterior, la Superintendencia al advertir los errores en la partida del patrimonio de los estados financieros, **requirió extemporáneamente a Coopcentral en el oficio del 15 de septiembre de 2003 para que las corrigiera**, por lo que en acatamiento de tales observaciones, Coopcentral respondió mediante oficio del 19 de septiembre de 2003 recibido en la Superintendencia el 23 del mismo mes y año bajo el radicado 2003046713-1¹⁰, lo siguiente:

“En atención a su comunicación de la referencia, hemos procedido a efectuar una revisión exhaustiva a las cuentas PUC 8246- Ajustes por Inflación del Patrimonio, PUC 3417- Revalorización del Patrimonio y PUC 8249- Capitalización de la Revalorización del Patrimonio, desde el año 1992 al 2000, encontrando que tal como lo refiere la comunicación de esa Superioridad, se presentaron las siguientes deficiencias de contabilización:

¹⁰ Obra a folios 6 y 7 del Cuaderno de Antecedentes

| | |
|---------------------------------------|--------------------|
| La cuenta PUC 8246 debe ajustarse en: | \$7.072.715.088,91 |
| La cuenta PUC 8249 debe ajustarse en: | \$1.932.864.718,91 |
| La cuenta PUC 3417 mantiene su valor: | \$ 631.477.245,00 |

En el anexo N° 1 hoja de trabajo, se reflejan y soportan los ajustes contables con base en la dinámica del PUC y se establecen los nuevos saldos de cada una de las cuentas, así.

| | |
|------------|--------------------|
| • PUC 8246 | \$7.752.642.995,91 |
| • PUC 8246 | \$7.121.165.750,91 |
| • PUC 3417 | \$ 631.477.245,00 |

Teniendo en cuenta lo anterior, se registra una caída drástica en el patrimonio técnico y por lo tanto en el margen de solvencia de la Entidad.”

Según el contenido de la anterior comunicación, observa la Sala que la entidad cooperativa efectivamente lo que hizo fue ajustar el rubro del patrimonio (inflación, capitalización y revalorización) de los estados financieros inicialmente transmitidos por Coopcentral, acatando las observaciones planteadas en el oficio del 15 de septiembre de 2003 de la Superintendencia Financiera.

No obstante, luego de este ajuste efectuado por Coopcentral, mediante oficio 2003046713-3 del 10 de octubre de 2003¹¹, el Director de Superintendencia de Intermediación Financiera Tres B, le informó al Gerente General de Coopcentral, lo siguiente:

“Una vez analizado por esta Superintendencia el efecto de la incorporación en las cuentas de orden de la modificación que por concepto del ajuste por inflación al patrimonio registró COOPCENTRAL en los estados financieros intermedios de septiembre de 2003, se encuentra que:

-Teniendo en cuenta que el ajuste en septiembre de 2003 del error contable en el manejo de la cuenta de ajustes por inflación del

¹¹ Ver folios 11 y 12 C. Antecedentes

patrimonio tiene efectos en el indicador de solvencia, **Coopcentral deberá retransmitir los estados financieros intermedios de enero a agosto del presente año a fin de que los mismos reflejen de manera razonable el tratamiento contable por dicho concepto.** En relación con la retransmisión de los balances del periodo indicado, **es importante advertir a la cooperativa que la retransmisión deberá incorporar el efecto de la autoliquidación de los controles de ley** de que trata el artículo 45 de la Ley 795, norma que modificó el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Para el efecto se exige la retransmisión del formato 301 Declaración de Control de Ley Margen de Solvencia.

(...)

En virtud de los hechos comentados, esta Superintendencia encuentra razones fundadas para concluir que el crecimiento y normal desarrollo de Coopcentral resulta incierto y su actual estructura financiera y operativa no le permite mantenerse sin la adopción de medidas estructurales de carácter operacional y financiero (...)" (subrayas y negritas fuera de texto)

Como se observa mediante este oficio, la entidad demandada requirió a Coopcentral para que retransmitiera los estados financieros intermedios de enero a agosto de 2003, incorporando el efecto de la autoliquidación de los controles de ley en los términos del artículo 45 de la Ley 795 de 2003.

De acuerdo con las pruebas se observa a folio 50 del cuaderno de antecedentes, el oficio N° 2003031752-11 del 10 de diciembre de 2003 de la Superintendencia Bancaria, que contiene la remisión de información que hizo Coopcentral, mediante la cual se acredita que el día 4 de diciembre de 2003 se envió la siguiente información:

“MODALIDAD DE ENVIO

MODEM

x

CIDT 2003009700-04

2003016328-03

2003024002-03

2003031203-02

2003038343-03

2003045875-06

2003053779-04

2003061518-03

(...)

FECHA DE CORTE DE LA INFORMACION REMITIDA: 31.01.2003-28.02.2003-31.03.2003-30.04.2003-31.05.2003-30.06.2003-31.07.2003 y 31.08.2003.

INFORMACION ADICIONAL:

OBSERVACIONES: CERTIFICAMOS QUE LA INFORMACION REMITIDA A LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA ES FIEL COPIA DE LA QUE FIGURA EN LOS LIBROS DE LA ENTIDAD.

PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES ESTA ENTIDAD SE PERMITE DEJAR EXPRESA CONSTANCIA DE QUE SOLO PROCEDE A LA RETRANSMISION DE LOS ESTADOS FINANCIEROS CORRESPONDIENTES A LOS PERIODOS ENERO A AGOSTO DE 2003 Y DEL FORMATO 301-DECLARACION DEL CONTROL DE LEY RELACION DE SOLVENCIA A TITULO DE PLENO SOMETIMIENTO Y ACATAMIENTO DE LO REQUERIDO POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA MEDIANTE OFICIOS 2003046713-3 DE OCTUBRE 10 DE 2003 Y 2003046713-8 DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 2003.

LO ANTERIOR EN ARAS A EVITAR SANCIONES Y/O MULTAS POR DESACATO A LAS INSTRUCCIONES RELACIONADAS". (negritas fuera de texto)

De acuerdo con la prueba transcrita queda claro que Coopcentral retransmitió los estados financieros correspondientes al periodo enero a agosto de 2003, el día 10 de diciembre de 2003, en virtud de las observaciones que le fueron puestas de presente desde el 15 de septiembre de 2003 que como ya se ha dejado visto, vienen a constituir las objeciones a la información contable reportaba por la actora.

Por contera, se tiene que la Superintendencia Financiera podía objetar las autoliquidaciones presentadas a los estados financieros, en lo concerniente al cumplimiento de los controles de ley margen de solvencia del periodo enero a agosto de 2003, **desde el momento en que se llevó a cabo la inicial presentación de la información financiera y contable y no desde su retransmisión en el mes de diciembre de 2003, como erradamente aconteció en el sub**

lite, por cuanto aceptar lo contrario sería desconocer la perentoriedad de los términos legales, en concreto, el del inciso 2º del numeral 5º del artículo 45 de la Ley 795 de 2003.

De allí que resulta desvirtuada la presunción de legalidad del oficio 2003044075-6 del 22 de enero de 2004 expedido por la demandada, mediante el cual la Superintendencia Bancaria lo que hizo fue emitir un nuevo pronunciamiento sobre los ajustes al patrimonio que habían sido retransmitidos en diciembre de 2003, es decir, que validó la información contenida en la retransmisión de los estados financieros.

Tan cierto es lo anterior, que el oficio demandado 2003044075-6 del 22 de enero de 2004¹², expresamente consignó lo siguiente: *“Revisados los estados financieros intermedios de los meses de enero a agosto de 2003, con la retransmisión efectuada por la Central Cooperativa en los meses de octubre y diciembre del mismo año, encuentra esta Superintendencia que éstos reportan la modificación tendiente a subsanar el error presentado en el registro en forma acumulada del valor de los ajustes por inflación sobre cada una de las partidas del patrimonio...”*. Esta se constituye en la aceptación de la retransmisión de los estados financieros efectuada por la Superintendencia Financiera, pero no de la transmisión inicial frente a la cual debió hacer las objeciones.

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, se equivocó la Superintendencia Bancaria violando el debido proceso de Coopcentral y el principio de legalidad al que estaba sometida la entidad de control y vigilancia, por el hecho de haberle ordenado realizara una nueva presentación de la información contable y su consecuente retransmisión, pasando por alto que las autoliquidaciones presentadas entre enero y mayo

¹² Visible a folios 57 y 58 del Cuaderno de Antecedentes

de 2003, ya se encontraban en firme lo cual las tornaba en inmodificables y por tanto la entidad vigilada no las podía retransmitir.

Observa la Sala que razón le asiste al apelante apoderado de Coopcentral al esgrimir que en contra de su representada, la Superintendencia Bancaria hoy Financiera le vulneró también el derecho de defensa, al no permitirle controvertir la sanción de multa que le fue impuesta sino que se vio avocada a transmitir de nuevo sus estados financieros con las correcciones que le obligó hacer la administración sin estar de acuerdo con ellas, sólo que lo hizo con el fin de evitar sanciones y/o multas por desacato a estas instrucciones, tal y como así lo afirmó en el oficio de re transmisión de los estados financieros fechado 10 de diciembre de 2003, visible a folio 50 del cuaderno de antecedentes.

Ahora bien, la Sala comparte la decisión de la primera instancia, de no acceder a la declaratoria de ilegalidad de la sanción para el periodo comprendido entre junio a agosto de 2003, motivo por el cual no se acogerá la apelación planteada por el apoderado de Coopcentral en este sentido. Lo anterior, por cuanto en primer lugar, el apelante al cuestionar la extemporaneidad del pronunciamiento de la Superintendencia dentro del plazo de los 60 días contados desde que le fueron transmitidos los estados financieros, cuestionó la sanción impuesta para el periodo comprendido entre enero a mayo de 2003, al afirmar que el término para objetarla había vencido el 8 de mayo y que no obstante fue hasta el 15 de septiembre de 2003 que la Superintendencia se pronunció.

Sin embargo, no controvertió en estricto sentido el apoderado de la actora, la sanción impuesta por la demandada para el periodo junio, julio y agosto de 2003, por lo que al no argumentar la supuesta extemporaneidad de esta

sanción, la Sala avala la decisión del a quo de abstenerse de pronunciar sobre el fondo al no evidenciar cargo de inconformidad en concreto.

De otra parte, la Sala no comparte el argumento del apelante de Coopcentral en el sentido de que estaba inconforme con la decisión de la primera instancia por haber desestimado el cargo de la demanda según el cual, el oficio N°2003044075-6 del 22 de enero de 2004 objeto de nulidad no constituye un acto administrativo, como quiera que precisamente todo lo contrario fue lo que afirmó el a quo, al considerar que este oficio sí reunía las características de un verdadero acto administrativo en la medida en que el mismo contenía una situación jurídica consolidada frente a la Central Cooperativa.

Finalmente comparte la Sala la decisión del Tribunal al descartar el argumento de apelación según el cual, la Superintendencia en el acto que impuso la sanción al considerar que no era pasible de recurso alguno incurrió en una responsabilidad objetiva, razón por la cual no le dio trámite al recurso de apelación interpuesto por Coopcentral tal y como lo decidió en el oficio 2003044075-11 del 24 de marzo de 2004 objeto también de nulidad.

Lo anterior, por cuanto la Sala observa que la entidad de vigilancia y control demandada, no estaba dejando de tramitar un recurso como tal sino que al expedir el oficio mediante el cual declaró en firme las autoliquidaciones presentadas por la entidad cooperativa, adoptó una decisión frente a la cual lo que procedía era la formulación de objeciones a la luz del EOSF y no la interposición de los recursos de ley. Recuérdese que el artículo 208 modificado por el artículo 45 de la Ley 795 de 2003, no contempla recurso alguno frente a las autoliquidaciones presentadas por las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Por tanto razón le asiste al a quo al afirmar, que la interposición de un recurso contra el acto que declaró en firme las autoliquidaciones sin haberse presentado ninguna objeción, sería tanto como recurrir la actuación presentada por la Superintendencia, supuesto hipotético que no es procedente aceptar.

Al haber sido acogido el argumento central de la apelación interpuesta por el apoderado de Coopcentral, en el sentido de evidenciarse la violación al debido proceso por la multa que le fue impuesta a la entidad financiera, pero sólo por el periodo enero a mayo de 2003, lo procedente es confirmar la resolución apelada tal y como se dispondrá en la parte resolutive de este fallo, por lo que la sanción para el periodo junio a agosto de 2003, se mantiene incólume en los términos y con la fórmula aplicada por el a quo para la devolución de los dineros por parte de la Superintendencia Bancaria hoy Financiera.

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

FALLA:

Primero. CONFÍRMASE EN SU INTEGRIDAD la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, fechada 30 de julio de 2009.

Segundo. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

GUILLERMO VARGAS AYALA
PRESIDENTE

MARIA ELIZABETH GARCIA
GONZALEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA ORENO