

GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO  
ABOGADO

AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11  
BOGOTA D.C.  
COLOMBIA

TEL: 5432808

 Superintendencia  
Financiera  
de Colombia



Bogotá, mayo 12 de 2010

Trámite: 411-PROCESO RESOLUCIONES U OT  
Tipo Doc.: 60-SOLICITUD PRESENTACION  
Aplica A: 0000-000000-VACIO  
Remitente: 0117-GERMAN ABELLA ABONDANO  
Dep. Recibe: 040010-Grupo de Apoyo Legal  
Teléfono: 694 02 00

2010034797-000-000

Fecha: 12/06/2010 04:46 PM  
Anexos: NO Folios: 00030  
Entrada Sec. Dia: 0669  
Solicitud: \*

02/06/2010

Doctor  
**ROBERTO BORRÁS POLANÍA**  
Superintendente Financiero de Colombia  
**SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA**  
Bogotá D.C.

**Asunto: Recurso APELACIÓN Resolución No. 0791 del 14 de abril de 2010**

**GERMÁN DARIO ABELLA ABONDANO**, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi condición de apoderado de la doctora **BEATRIZ URIBE DE URIBE**, tal y como consta en el poder que obra en el expediente y cuya personería le solicito me sea reconocida, en forma respetuosa me permito manifestar que, dentro del término establecido en el literal l) del numeral 4° del Artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, interpongo recurso de **APELACIÓN** para ante su Despacho, contra la **Resolución No. 0791** proferida el 14 de abril de 2010 por la Superintendente Delegada para Emisores Portafolios de Inversión y Otros Agentes, doctora Jeannette Forigua Rojas, por medio de la cual se le impuso a mi representada, una multa por la suma total de **CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000)**, recurso que se sustenta en los siguientes términos:

### **OPORTUNIDAD PARA RECURRIR**

De conformidad con lo establecido en el Artículo Segundo de la Resolución No. 0791 proferida el 14 de abril de 2010 por la Superintendente Delegada para Emisores Portafolios de Inversión y Otros Agentes, contra la misma procede el recurso de Apelación ante el Superintendente Financiero de Colombia el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Teniendo en cuenta que la notificación de la Resolución recurrida tuvo lugar el 5 de mayo de 2010, este recurso se interpone dentro del término concedido.

## OBJETO DEL PRESENTE RECURSO

El presente recurso de Apelación tiene por objeto que se revoque en su totalidad la Resolución impugnada y, como consecuencia de ello, se absuelva de toda mi responsabilidad a mi representada, doctora **BEATRIZ URIBE DE URIBE**.

En el evento en que no se acceda a revocar la Resolución apelada, el presente recurso se encamina a obtener la revocatoria de la Resolución impugnada en cuanto al tipo de sanción impuesta, para que en lugar de una multa, se imponga una sanción de amonestación.

Con todo, en el evento en que este Despacho no acceda imponer sanción de amonestación, este recurso se encamina a obtener la revocatoria de la Resolución impugnada en cuanto a la cuantía de la sanción, para que en su lugar se reduzca al límite mínimo establecido por la Ley.

## ANTECEDENTES Y HECHOS

De nuevo resulta indispensable aclarar y precisar los hechos que antecedieron la presente actuación administrativa, toda vez que aquellos relacionados en los capítulos "Antecedentes" y "Hechos" del pliego de cargos, los cuales fueron transcritos en el CONSIDERANDO TERCERO de la Resolución impugnada, son parciales e incompletos. Llama la atención que la Superintendente Delegada para Emisores Portafolios de Inversión y Otros Agentes para proferir la Resolución 0791 de 2010 e imponer la sanción a mi representada no haya considerado los "Antecedentes" y "Hechos" de una manera integral según se expusieron en la respuesta al pliego de cargos y solo se haya pronunciado sobre los mismos de una manera desarticulada, parcial e incompleta, tal y como se explicará más adelante.

En efecto, los hechos sucedieron de la siguiente forma:

1. El día 2 de octubre de 2009, la doctora Beatriz Uribe de Uribe en su calidad de Gerente General de Mineros S.A., remitió a esa Superintendencia una comunicación identificada con el consecutivo número 34849 de la misma fecha, en la cual reportó como información eventual, con solicitud de reserva, la firma de una promesa de venta el día 1º de octubre de 2009 entre Mineros S.A. y la compañía Medoro Resources Inc., sociedad constituida en la República de Panamá, por la participación total que Mineros S.A. tenía en la sociedad Mineros Nacionales S.A.

Adicionalmente, se informó que el contrato de promesa de compraventa estipulaba que el cierre de la operación se haría antes del 15 de febrero de 2010.

Considerando que la negociación podía no concretarse y que la información podía provocar un eventual efecto adverso sobre los precios de las acciones de la sociedad Mineros S.A. en el mercado, se solicitó autorización para que la información anterior se mantuviera bajo reserva.

La citada comunicación quedó radicada en la Superintendencia el 5 de octubre de 2009 a las 9:15 A.M. (folio 14 del expediente).

2. El día 6 de octubre de 2009, la Delegatura para Emisores, Portafolios de Inversión y otros Agentes recibió la comunicación referida en el numeral anterior a las 10:44 A.M., según folio 014 del expediente.

3. Igualmente el día 6 de octubre de 2009, la doctora Fulvia Ojeda, funcionaria de esa Superintendencia, solicitó telefónicamente a la doctora Beatriz Uribe de Uribe que completara la información remitida para poder dar trámite a la solicitud de reserva de Mineros S.A.

En esa misma fecha y antes de que la doctora Beatriz Uribe de Uribe procediera de conformidad con la solicitud anterior, se enteró de que la información sobre la suscripción de la promesa de venta había sido ampliamente divulgada a los mercados a través de un boletín de la Bolsa de Toronto y del Portal Minero, página web especializada en temas mineros, que reprodujo dicho boletín.

Por tal razón, la doctora Beatriz Uribe de Uribe se comunicó nuevamente por teléfono con la doctora Fulvia Ojeda para avisarle que la información antes indicada era de dominio público y que, por lo tanto, no tenía sentido alguno continuar con el trámite de reserva de la información relevante. La doctora Ojeda estuvo de acuerdo y solicitó a la doctora Beatriz Uribe de Uribe que, en consecuencia, divulgara inmediatamente la información relevante.

En tales circunstancias, Mineros S.A. enseguida reportó la información que había sido remitida mediante la comunicación número 34849 antes referida, la cual apareció publicada a las 3:59 P.M. de esa misma fecha, 6 de octubre de 2009.

4. A las 4:24 P.M. del 6 de octubre de 2009, la Directora de Supervisión a Emisores remitió a la oficina de mi poderdante, vía fax, un oficio bajo el número 2009075775, mediante el cual informa que no autoriza la solicitud de reserva de la información relevante, toda vez que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 1.1.2.20 de la Resolución 400 de 1995 y agrega que solicita "(...) comunicar al mercado de valores, en forma inmediata, la información relevante y

GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO  
ABOGADO

AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11  
BOGOTA D.C.  
COLOMBIA

TEL: 5432808

las condiciones generales de la operación”, lo cual ya había cumplido mi representada como quedó indicado en el numeral precedente.

En relación con esta comunicación, es importante destacar dos aspectos: (i) la doctora Beatriz Uribe de Uribe entendió de absoluta buena fe que la Supertintendencia había finalizado el trámite de solicitud de reserva con base en la información que ella misma le había transmitido a la doctora Ojeda, y ii) que la Superintendencia al solicitar que informara “las condiciones generales de la operación” se refería a las condiciones generales de la operación que habían sido comunicadas al Despacho de la Delegada de Emisores para el trámite de solicitud de reserva, y, que en forma prácticamente concomitante con el oficio de la Superintendencia, Mineros S.A. había divulgado como información relevante por orden de la misma Superintendencia.

Como mencioné, el oficio de la Superintendencia Financiera radicado bajo el número 2009075775 no es un requerimiento sino la finalización de un trámite, como claramente lo indica el numeral 039 de la referencia y aún si fuera un requerimiento, el entendimiento de buena fe de la doctora Beatriz Uribe de Uribe era que ya había sido atendido.

5. El 8 de octubre de 2009, la Directora de Supervisión a Emisores de la Superintendencia Financiera, remitió un oficio a Mineros S.A. con número de radicación 2009077231, esto es, un nuevo trámite y, esta vez sí, un requerimiento.

En dicho oficio se señala que no se ha dado respuesta a su requerimiento de información del pasado 6 de octubre, relacionado con comunicar en forma inmediata al mercado de valores “las condiciones de la operación de venta”.

Este requerimiento lo recibí mi representada con extrañeza, pues como se señaló, no solo ya había cumplido de buena fe y de manera diligente con lo solicitado por la Superintendencia el 6 de octubre en el sentido de informar las condiciones generales de la operación, sino que el requerimiento ya no habla de las “condiciones generales de la operación”, como lo hizo en el oficio de finalización del trámite, sino que requiere a la doctora Beatriz Uribe de Uribe por no haber comunicado las “condiciones de la operación de venta.”

Así mismo, la Superintendencia solicita en su oficio “precisar los proyectos de inversión que adelanta la sociedad y su efecto sobre la situación financiera.”

Además, en la citada comunicación la Superintendencia hace referencia a la publicación de las declaraciones de la doctora Uribe de Uribe en los diarios La República y Portafolio, cuando al único medio al que otorgó una entrevista fue al

diario La República, quien ya conocía la información con ocasión de la publicación en el RNVE y por el boletín de la Bolsa de Toronto que dio lugar a la difusión de la noticia el 6 de octubre.

En cuanto a la nota en el diario Portafolio, dicho medio de manera expresa señala en la publicación que la fuente de la noticia es la información relevante de Mineros S.A. a la Superintendencia Financiera y la de Medoro Resources a las autoridades bursátiles canadienses.

Es conveniente señalar que, para el día de la entrevista al diario de La República a la cual la doctora Beatriz Uribe de Uribe accedió en consideración a que la información relevante ya había sido divulgada, la noticia era del completo dominio y conocimiento en otros medios de comunicación. Además y como se le dijo a la Superintendencia, puede constatarse con el diario la República que ya conocía la información, así como también la conocía el periódico Portafolio.

En relación con la entrevista mencionada hay que destacar dos aspectos: (i) la información no fue el producto de las declaraciones de la doctora Uribe; la misma se divulgó con base en la información que dichos medios de comunicación conocieron por otros medios y (ii) la información relevante con las condiciones generales de la operación fue divulgada por mi poderdante en los términos solicitados por la Superintendencia.

7. En atención al anterior requerimiento y mediante comunicación con consecutivo número 34879 de fecha 9 de octubre de 2009, la sociedad Mineros S.A. informó en adición a lo ya publicado, el valor de la promesa de venta en la suma de US\$35 millones y el pago anticipado como arras de US\$5 millones.

En relación con los proyectos de inversión y el efecto sobre la situación financiera, también se dio respuesta oportuna y completa en la misma comunicación 34879.

8. La Superintendencia Financiera, a través de la Dirección de Supervisión a Emisores, mediante comunicación con número de radicación 2009080439 de fecha 21 de octubre de 2009 (folio 028 del expediente), solicitó a Mineros S.A. la siguiente información:

“1. Copia del acta del órgano que autorizó la celebración del contrato de compraventa de la participación de Mineros S.A. en Mineros Nacionales S.A.

“2. Copia del acta de junta directiva en la cual se ordenó registrar la inversión en Mineros Nacionales S.A. como inversión permanente.

“3. Copia de la promesa de venta del total de la participación de Mineros S.A. en la sociedad Mineros Nacionales S.A. celebrada con la compañía Medoro Resources Inc., documento al que hace referencia en la información revelada al mercado el 06 de octubre de 2009.”

Se debe destacar que este requerimiento lo hace la Superintendencia con base en la facultad establecida en el párrafo quinto del artículo 1.1.2.18 de la Resolución 400 de 1995, que dispone:

*“Parágrafo quinto. En todo caso, la Superintendencia Financiera de Colombia podrá requerir a cualquier persona la información que estime pertinente para asegurar la transparencia en el mercado y preservar los derechos de los inversionistas y ordenar su divulgación.”*

El requerimiento anterior fue respondido por Mineros S.A. mediante comunicación con consecutivo número 34948 del 23 de octubre de 2009, radicada en la Superintendencia en esa misma fecha, y a la cual se adjuntaron los documentos solicitados.

Para Mineros S.A. y para mi representada el entendimiento siempre fue que a la luz de la interpretación que la Superintendencia daba de sus propias normas sobre información relevante, la información divulgada era suficiente y completa. Además, el anterior entendimiento fue confirmado a partir de éste último requerimiento, pues la Superintendencia, a pesar de invocar la facultad del párrafo quinto del artículo 1.1.2.18 de la Resolución 400 de 1995, no ordenó posteriormente a Mineros S.A. la publicación de condición alguna del contrato de promesa ni de la parte pertinente de los extractos de actas.

11. El día 13 de enero de 2010, la Superintendente Delegada para Emisores, Portafolios de Inversión y otros Agentes, envió a mi representada por correo certificado el Pliego de Cargos en cuestión, a título personal, por la violación de las siguientes normas: letra g) del artículo 50 de la Ley 964 de 2005, en concordancia con los artículos 1.1.2.14, 1.1.2.18, literal a), numeral 6, y 1.1.2.19 de la Resolución 400 de 1995.

12. Mi representada dio respuesta oportuna a los cargos personales formulados reiterando a lo largo del escrito que tanto las actuaciones de la sociedad Mineros S.A., como de la doctora Uribe de Uribe, en su calidad de representante legal de la referida sociedad, relacionadas con la promesa de venta de la participación accionaria de Mineros S.A. en la sociedad Mineros Nacionales S.A. a la compañía Medoro Resources Inc., fueron de buena fe y dando cumplimiento a las

disposiciones legales vigentes aplicables a la condición de emisor de la sociedad y a los requerimientos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

13. Finalmente, el día 14 de abril de 2010, la Superintendente Delegada para Emisores, Portafolios de Inversión y Otros Agentes emitió la Resolución No. 0791 mediante la cual sanciona de manera injusta a mi poderdante con una multa total de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000).

### **LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

La providencia impugnada es la Resolución No. 0791 del 14 de abril de 2010, la cual en su Artículo Segundo resolvió lo siguiente:

“Imponer a la doctora Beatriz Uribe de Uribe, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 21.362.040 la sanción de multa a favor del Tesoro Nacional por valor de cinco millones de pesos (\$5.000.000), con fundamento y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta Resolución.”

### **LOS ERRORES EN LOS QUE INCURRE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA**

Como se demostrará en el presente escrito, la Resolución 0791 del 14 de abril de 2010 incurre en los siguientes errores:

1. La Resolución impugnada desconoce en su parte motiva los hechos que antecedieron al Pliego de Cargos, toda vez que aquellos relacionados en los capítulos “Antecedentes” y “Hechos” del oficio referido son parciales e incompletos, los cuales a la vez son transcritos también de manera parcial e incompleta en el CONSIDERANDO TERCERO de la citada Resolución. En consecuencia, se habría incurrido en falsa motivación en la Resolución recurrida.
2. Violación del derecho de defensa.
3. La conducta desplegada por mi representada se enmarca dentro del principio constitucional de la buena fe, los actos propios y la confianza legítima, dado que su actuación se desarrolló en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes aplicables a la condición de emisor de la sociedad y a los requerimientos de la Superintendencia Financiera de Colombia.
4. La Superintendencia hace juicios subjetivos sobre la suficiencia de la información publicada el 6 y el 9 de octubre de 2009, cuando la información

que se publica es suficiente y además corresponde a aquella que solicitó la misma Superintendencia.

## FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

1. **La Resolución impugnada desconoce en su parte motiva los hechos que antecedieron al Pliego de Cargos, toda vez que aquellos relacionados en los capítulos “Antecedentes” y “Hechos” del oficio referido son parciales e incompletos, los cuales a la vez son transcritos también de manera parcial e incompleta en el CONSIDERANDO TERCERO de la citada Resolución. En consecuencia, se habría incurrido en falsa motivación en la Resolución recurrida.**

La falsa motivación se origina en la disconformidad entre la decisión y la realidad, o por la inexistencia o error de los motivos de hecho aducidos en la decisión.

En el caso en estudio puede afirmarse que se presenta falsa motivación en la medida en que la Resolución 0791 proferida el 14 de abril de 2010 por la Delegatura para Emisores, Portafolios de Inversión y Otros Agentes, omite de manera grave referirse a los antecedentes y a los hechos de forma cronológica, concatenada y completa, tal y como estos sucedieron. Lo anterior, afecta la Resolución impugnada pues no está motivada de manera debida y da a entender que se trató de hechos aislados de incumplimiento por parte del emisor, cuando el comportamiento de éste siempre estuvo precedido y acorde con las instrucciones de la Superintendencia.

¿Si los hechos no están completos cómo puede proferirse un fallo sancionatorio?

En efecto, desde la presentación de los descargos mi representada informó los antecedentes y los hechos de una manera completa y explícita y, por el contrario, la Superintendencia de una manera simplista tomó parcialmente los hechos, como lo había hecho en el pliego de cargos, y decidió sancionar.

Como puede observarse en el punto II. Hechos, citado en el CONSIDERANDO TERCERO, la Superintendencia asume que los hechos son básicamente la divulgación por el emisor de la información reportada el 6 de octubre de 2009 y la divulgación de la información reportada el 9 de octubre de 2009, y luego toma los hechos de una manera desarticulada para desarrollar el CONSIDERANDO OCTAVO de la Resolución impugnada, mediante diez consideraciones en relación con la suficiencia de la información y la información relevante.

Ciertamente, de la siguiente relación de los antecedentes y los hechos se puede deducir la incongruencia entre la parte motiva y la resolutive de la Resolución 0791:

El 5 de octubre de 2009, la Superintendencia recibe del emisor la comunicación reportando como información relevante la firma de la promesa y solicitando su reserva.

El 6 de octubre, telefónicamente la Superintendencia le solicita complementar la información para decidir sobre la reserva. Ese mismo día, el propio emisor le manifiesta a la Superintendencia que ha tenido conocimiento de que los medios de comunicación y el mercado ya conocen la información con ocasión de la divulgación realizada por la Bolsa de Toronto, en virtud de lo cual no tiene sentido continuar con el trámite de la reserva.

La Superintendencia concuerda con esa posición e instruye a Mineros S.A. para que publique la información relevante.

Mineros S.A., en cumplimiento de lo ordenado por la Superintendencia, divulga el 6 de octubre la información relevante en forma veraz, suficiente y completa, y por los mecanismos establecidos para el efecto.

Sorpresivamente, la Superintendencia no menciona ni se refiere a la instrucción verbal el cual es un hecho que le consta a la misma Superintendencia, pues se trata de sus propios funcionarios. Este hecho es de suma relevancia para poder emitir un fallo, pues es en virtud de la instrucción verbal de la Superintendencia que el emisor actúa, y tanto la instrucción como la ejecución de la misma se desarrollan en el marco de la buena fe.

La anterior instrucción verbal es confirmada por la Superintendencia por escrito, de manera casi simultánea a la publicación de Mineros S.A. Es evidente que dicha instrucción no era un requerimiento por razón de la información relevante divulgada por Mineros S.A. el 6 de octubre, como lo sugiere el Pliego de Cargos. Además, la Superintendencia en la Resolución impugnada en el numeral 8.3 le resta importancia a si se trató de una finalización de trámite o a un requerimiento, lo que no es aceptable dado que para un vigilado sí es de suma importancia saber frente a qué trámite administrativo se encuentra.

Se reitera que para el emisor la comunicación escrita de la Superintendencia con fecha 6 de octubre de 2009, tenía por finalidad confirmar la instrucción verbal y formalizar la finalización del trámite de autorización de la información reservada. La Superintendencia tanto verbalmente como por escrito, dio estrictamente la

**GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO**  
**ABOGADO**

**AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11**  
**BOGOTA D.C.**  
**COLOMBIA**

**TEL: 5432808**

instrucción de que se publicara la información relevante y las condiciones generales de la operación y eso fue lo que se hizo.

Es más, si la Superintendencia consideraba que la información divulgada no era suficiente, debió requerir de manera inmediata al emisor como reacción a la información publicada bajo su instrucción. Pero ello no fue así, como explicaremos adelante. De hecho, solo lo hizo a raíz de las publicaciones de los diarios La República y Portafolio. Por otra parte, no debe dejarse de lado que la Superintendencia fue informada de manera verbal y oportunamente sobre la información que había divulgado la Bolsa de Toronto y el Portal Minero.

No es cierto que Mineros S.A. haya desatendido un requerimiento del 6 de octubre de 2009, sino que fue en cumplimiento de la instrucción verbal de esta última entidad que se divulgó la información. En ningún momento se puede aceptar que con el oficio de finalización del trámite de la reserva, la Superintendencia haya requerido a Mineros S.A. para publicar información adicional a la revelada.

Pero es que, además, la Superintendencia convirtió en requerimiento el escrito de finalización de trámite, a través del oficio del 8 de octubre de 2009, radicado con número 2009077231, pues en él se expresa que “este Despacho observa que a la fecha no ha dado respuesta a nuestro requerimiento de información del pasado 6 de octubre, relacionado con comunicar en forma inmediata al mercado de valores las condiciones de la operación de venta.”

Justamente, cuando se recibió el oficio del 8 de octubre de 2009, radicado con número 2009077231, Mineros S.A. asumió, naturalmente, que la Superintendencia estaba en un error al afirmar que no se había dado respuesta al requerimiento de información del 6 de octubre.

Realmente solo hasta el 8 de octubre de 2009 la Superintendencia solicitó, mediante el oficio con número de radicación 2009077231, que complementara la información publicada, razón por la cual no es de recibo establecer un conector entre este último oficio y la comunicación del 6 de octubre que finalizó el trámite de la solicitud de reserva.

Desconocer este hecho, como lo hace la Superintendencia, es afectar el derecho de defensa de mi representada. Además, este hecho es evidente en la actuación administrativa. Sin duda para quien lee la Resolución impugnada y el pliego de cargos no le es perceptible esta situación, por eso no considerar este hecho conlleva a una falsa motivación de la Resolución recurrida.

De otra parte, en el mismo oficio con radicación 2009077231 del 8 de octubre de 2009, la Superintendencia señala que “(n)o obstante lo anterior (entiéndase no

**GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO**  
**ABOGADO**

**AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11**  
**BOGOTA D.C.**  
**COLOMBIA**

**TEL: 5432808**

haber cumplido el requerimiento del 6 de octubre), los diarios La República y Portafolios (sic), de la fecha, publican las declaraciones efectuadas por Usted, en su calidad de representante legal de Mineros S.A., en donde informa las condiciones de la venta de la participación accionaria en la subsidiaria Mineros Nacionales S.A. y se revelan los planes de inversión que en la actualidad adelanta la sociedad.”

Haciendo eco a lo anterior, el Pliego de Cargos y la Resolución impugnada manifiestan que “el diario La República del 8 de octubre de 2009, medio masivo de comunicación, divulgó declaraciones efectuadas por la doctora Beatriz Uribe de Uribe en su calidad de representante legal de la sociedad, relacionadas con las referidas condiciones particulares de la operación, sin ser reveladas previa o concomitantemente al RNVE por el emisor mediante los mecanismos propios de divulgación de la información relevante.”

Pues bien, no es cierto que mi poderdante como representante legal haya divulgado condiciones particulares de la operación a los diarios La República y Portafolio sin ser reveladas previa o concomitantemente al RNVE. Como se señaló en la respuesta al pliego de cargos, la doctora Uribe de Uribe concedió una entrevista al diario La República, y no al diario Portafolio, y en tal entrevista mencionó todos los aspectos que ya eran de dominio público, y que los conocían previamente en el diario La República. En cuanto al caso de Portafolio, dicho medio de manera expresa señala en la publicación del 8 de octubre, cuya copia reposa en el expediente de la Superintendencia, que la fuente de la noticia es la información relevante de Mineros S.A. a la Superintendencia Financiera y la de Medoro Resources a las autoridades bursátiles canadienses.

Finalmente, el oficio con radicación 2009077231 del 8 de octubre de 2009 solicita “comunicar al mercado de valores, en forma inmediata, las condiciones de la operación de venta de las acciones de Mineros Nacionales S.A., así como precisar los proyectos de inversión que adelanta la sociedad y su efecto sobre la situación financiera.”

Como se indicó en los hechos, mediante comunicación con consecutivo número 34879 de fecha 9 de octubre de 2009, la sociedad Mineros S.A. complementó la información publicada con el valor de la promesa por la suma de US\$35 millones y el pago anticipado como arras de US\$5 millones.

En relación con los proyectos de inversión y el efecto sobre la situación financiera, en la comunicación 34879 remitida por el representante legal suplente de la sociedad Mineros S.A. se informó que “(l)os recursos obtenidos con esta negociación y sujeto a la voluntad de los accionistas de la compañía, serían invertidos en los proyectos de exploración que la empresa viene adelantando

desde hace algún tiempo” y que no era posible identificar el impacto de las inversiones dado que por tratarse de actividades de exploración su éxito no estaba garantizado.

Otro hecho que la Resolución omite es que la Superintendencia Financiera, a través de la Dirección de Supervisión a Emisores, mediante comunicación con número de radicación 2009080439 de fecha 21 de octubre de 2009 (folio 028 del expediente), solicitó a Mineros S.A. bajo la facultad de asegurar la transparencia en el mercado y preservar los derechos de los inversionistas y ordenar su divulgación, entre otros documentos, el acta del órgano que autorizó la celebración del contrato de compraventa de la participación de Mineros S.A. en Mineros Nacionales S.A. y la copia de la promesa de venta del total de la participación de Mineros S.A. en la sociedad Mineros Nacionales S.A. celebrada con la compañía Medoro Resources Inc., documento al que hace referencia en la información revelada al mercado el 06 de octubre de 2009.

También debe tenerse como hecho que el requerimiento anterior fue respondido por Mineros S.A. mediante comunicación con consecutivo número 34948 del 23 de octubre de 2009, radicada en la Superintendencia en esa misma fecha, y a la cual se adjuntaron los documentos solicitados y la Superintendencia, a pesar de invocar las facultades mencionadas, no ordenó posteriormente a Mineros S.A. la publicación de condición alguna del contrato de promesa ni de la parte pertinente de los extractos de actas.

Pues bien, el análisis de la violación que hace la Superintendencia Financiera de Colombia no tiene en cuenta los hechos que verdaderamente sucedieron y, en su lugar, toma las normas que cita como violadas y las compara simple y llanamente con las dos publicaciones.

Ciertamente, un razonamiento que consulte los hechos completos y las normas tiene que concluir en el cumplimiento de la normativa sobre información relevante y en las instrucciones de la Superintendencia, por lo cual, es evidente que estamos frente a una falsa e indebida motivación.

## **2. Violación del derecho de defensa**

La Resolución impugnada en el CONSIDERANDO OCTAVO de manera no debida, y justificándose en los argumentos de defensa propuestos por la doctora Beatriz Uribe de Uribe en el escrito de descargos, elabora en 10 numerales (del numeral 8.1 al 8.10) una nueva formulación de los hechos. Efectivamente la Superintendencia va más allá de dar una respuesta a los descargos de la doctora Uribe de Uribe y termina reformulando el concepto de la violación del

único cargo imputado en el pliego de cargos y, lo peor, como se dijo en el numeral anterior, sin tener en cuenta los hechos como realmente sucedieron.

El cargo imputado por la presunta infracción contenida en el artículo 50, literal g) de la Ley 964 de 2005, en concordancia con los artículos 1.1.2.14, 1.1.2.18 literal a), numeral 6, y 1.1.2.19 de la Resolución 400 de 1995, tenía como concepto de la violación la suficiencia de la información reportada el 6 de octubre y la suficiencia de la información reportada el 9 de octubre.

Para el primer punto la Superintendencia señala como concepto de la violación que el emisor en la publicación del 6 de octubre de 2009 omitió informar los elementos descritos en la normatividad aplicable.

En cuanto a la información divulgada el 9 de octubre de 2009 la Superintendencia consideró que no haber revelado que el precio de la promesa de venta incorporaba la participación de los accionistas minoritarios (5.5%), implicaba que la información fuera insuficiente y estuviera incompleta y que por ello se podían “crear falsas expectativas en los inversionistas sobre los resultados del ejercicio, así como las posibles utilidades a repartir”.

Sin embargo, la Superintendencia a partir de los argumentos de mi representada establece un alcance diferente al concepto de violación al cargo imputado, replantea los hechos y en algunos casos hace explícitas responsabilidades a mi representada a partir de tal replanteamiento.

A título de ejemplo cito los siguientes numerales:

- En el numeral 8.4 denominado por la Superintendencia **“Se registró una variación importante en el precio de la acción de Mineros del 5 al 6 de octubre de 2009. La carencia de información en el RNVE provocó asimetría en la información, que no puede excusarse por el suministro de la misma por otros medios diferentes a los expresamente señalados en las normas que regulan el Mercado Público de Valores.”**

En este punto la Superintendencia mal interpretando el argumento de defensa de mi representada, afirma que la *“carencia de información en el RNV provocó asimetría en la información,”* es decir, establece un hecho nuevo, lo fundamenta en información sobre el mercado accionario de los días 5 y 6 de octubre y le asigna una calificación de responsabilidad a la falta de información.

Sobre este hecho y la eventual responsabilidad que del mismo se deriva, mi representada no ha ejercido su derecho de defensa.

- En el numeral 8.5 denominado por la Superintendencia **“La representante legal de Mineros divulgó a través de entrevista concedida al diario la República, condiciones particulares de la operación que no se revelaron previa o concomitantemente al RNVE.”**

Si se revisa el concepto de violación del cargo imputado en el pliego de cargos este hecho no hace parte del concepto, ni del cargo mismo. Entonces lo que hace la Superintendencia, a partir del desarrollo de las consideraciones a la argumentación de mi representada, es establecer como hecho nuevo que en la entrevista concedida al diario La República se divulgaron elementos tales como la fecha de cierre de la operación, forma de pago y monto de la operación.

Sobre este hecho y la eventual responsabilidad que del mismo se deriva, mi representada no ha ejercido su derecho de defensa.

Por las razones anteriores debe concluirse que la reformulación de los hechos por la Superintendencia a partir del desarrollo de la Consideraciones que la misma realiza en el CONSIDERANDO OCTAVO, constituye una violación al debido proceso y al derecho de defensa de la doctora Uribe de Uribe, derechos fundamentales protegidos constitucionalmente. En particular, la violación al debido proceso se concreta en que mi representada no ha ejercido su derecho de defensa frente a los nuevos hechos y general con relación a la reformulación íntegra de los cargos por parte de esa entidad, los cuales, sin duda, sí fueron tenidos en cuenta para expedir la Resolución sancionatoria.

3. **La conducta desplegada por mi representada se enmarca dentro del principio constitucional de la buena fe, los actos propios y la confianza legítima, dado que su actuación se desarrolló en cumplimiento de las disposiciones legales vigentes aplicables a la condición de emisor de la sociedad y a los requerimientos de la Superintendencia Financiera de Colombia.**

### 3.1 **Los hechos – Aspectos generales**

Tal y como consta en los hechos, la conducta de mi poderdante en relación con el envío y revelación de información relevante, estuvo determinada por las conversaciones, instrucciones y pronunciamientos de la Superintendencia Financiera.

En efecto, una vez se estableció que Mineros S.A. debía reportar al Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) información relevante en relación con el proyecto de venta de la participación total que Mineros S.A. tenía en la sociedad Mineros Nacionales S.A., sus administradores actuaron de acuerdo con las pautas que se dieron como consecuencia de la petición de fecha 2 de octubre de 2009, las conversaciones que se sostuvieron con funcionarios de esa Superintendencia y el contenido del oficio del 6 de octubre de 2009 de la Directora de Supervisión a Emisores.

El aspecto que consideramos necesario destacar de la anterior referencia, es que la conducta de mi representada no fue el producto de actos culposos o negligentes en relación con la atención de los deberes de información de Mineros S.A. Más allá de cualquier consideración sobre los resultados que se dieron, la forma como se atendió el reporte de información relevante fue el producto del entendimiento que se tuvo respecto de su recepción por parte de la Superintendencia, el cual se puede sintetizar señalando que mi representada, en función de la actuación de dicha entidad, de buena fe, entendió que se había dado cabal cumplimiento a tal obligación, y por ello, reiteró el envío de la información bajo la presunción de confianza que estaba actuando con sujeción al ordenamiento jurídico.

Como se desprende de los hechos, Mineros S.A. efectuó un reporte de información relevante mediante la comunicación No. 34849 del 2 de octubre de 2009, en el cual, como consta en el mismo: (i) se hizo el reporte del contenido general de la información relevante, señalando la sociedad, tipo de acto, mención a la suscripción de un contrato de promesa de compraventa, identificación de contratante y fecha prevista para el cierre de la operación, y (ii) la solicitud de que dicha información fuera tratada como información reservada.

Frente al contenido de la información relevante incluida en el mencionado reporte, **la Superintendencia no efectuó observación alguna.** Posteriormente, la Superintendencia se pronunció de manera telefónica (6 de octubre de 2009), solicitando completar la información para dar trámite a la petición de reserva. **Es importante tener en cuenta que ni en esa comunicación ni posteriormente se hizo referencia a deficiencias u omisiones en el contenido de la información reportada,** con lo cual, el entendimiento de Mineros S.A. es que se había dado pleno cumplimiento a sus deberes en relación con el contenido del reporte de información. En esta última fecha, la doctora Beatriz Uribe de Uribe, se enteró que los hechos constitutivos de información relevante y cuya reserva había solicitado, ya era de dominio público, por cuanto la Bolsa de Toronto la había dado a conocer a través de un boletín, el cual, a su vez, fue reproducido en el Portal Minero, página web especializada en temas mineros.

**GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO**  
**ABOGADO**

**AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11**  
**BOGOTA D.C.**  
**COLOMBIA**

**TEL: 5432808**

Ante esta circunstancia, se expuso a la Superintendencia que no era necesario avanzar en el trámite de reserva sobre la información ya reportada. La Superintendencia por conducto de la doctora Fulvia Ojeda estuvo de acuerdo y solicitó divulgar de manera inmediata la información relevante. Es del caso precisar que en esta solicitud tampoco se efectuó observación o reparo alguno sobre el contenido de la información que ya conocía la Superintendencia. De buena fe y de acuerdo con lo anterior, mi representada procedió de inmediato a hacer el reporte solicitado, en los mismos términos en cuanto al contenido del reporte que Mineros S.A. había hecho mediante el oficio No. 34849 del 2 de octubre de 2009. En estos términos la información quedó reportada el 6 de octubre de 2009 a las 3:59 pm.

Bajo estos supuestos, Mineros S.A. y mi poderdante entendieron de buena fe que se había dado cumplimiento a las obligaciones que como emisor de valores tenía en relación con el reporte de información relevante, principalmente, porque en tanto la Superintendencia no hizo ninguna objeción al contenido reportado inicialmente, y guiada por la confianza legítima de su actuación y la no objeción de esa entidad, se asumió que el reporte en los mismos términos, daba pleno cumplimiento a sus deberes legales.

El sentido del entendimiento de Mineros S.A. y de mi poderdante, se ratifica con el contenido del oficio No. 2009075775, en el cual la Superintendencia informa la no autorización de la solicitud de reserva de la información relevante (hecho respecto del cual ya se había dado un desistimiento verbal), y decide que mi representada debe:

“(...) comunicar al mercado de valores, en forma inmediata, la información relevante y las condiciones generales de la operación”.

Aquí cabe, igualmente, destacar que la Superintendencia no hizo ninguna observación al contenido de la información que Mineros S.A. había reportado desde el día 2 de octubre, con lo cual, se reafirmó el entendimiento que de buena fe tenía mi representada, en relación con el contenido de la información relevante originada en la suscripción del contrato de promesa de compraventa de la participación de Mineros S.A. en la sociedad objeto del negocio, así como en relación con su alcance y suficiencia.

Es necesario destacar, señor Superintendente, que la comunicación antes mencionada confirma el entendimiento a que nos hemos referido, en la medida en que se solicita informar las condiciones generales de la operación, lo cual, por demás, ya se había hecho.

Los hechos descritos demuestran la procedencia de nuestros argumentos, es decir, que tanto la doctora Beatriz Uribe de Uribe como Mineros S.A., actuaron guiados de buena fe por la interpretación y aplicación que la Superintendencia dio a las normas relacionadas con los deberes de reporte al mercado de información relevante.

En otras palabras, en función de los pronunciamientos verbales y escritos de esa entidad en relación con el reporte de información sobre el contrato de promesa de compraventa mencionado, no podía existir duda alguna de que tanto Mineros S.A. como mi representada estaban actuando conforme a la ley; y ello, por supuesto, se fundaba en la interpretación derivada de los pronunciamientos de la Superintendencia (escritos y verbales), con lo cual, válidamente se asumió que la información reportada en los términos hechos, daba cumplimiento absoluto a los deberes de Mineros S.A. como emisor de valores.

Desde el punto de vista jurídico las anteriores afirmaciones tienen total respaldo en la doctrina y la jurisprudencia, tal y como a continuación se explica.

### **3.2 La protección constitucional de la buena fe, los actos propios, la seguridad jurídica y la confianza legítima**

#### **3.2.1 La actuación de la administración: El principio de la buena fe**

El artículo 83 de la Constitución Política establece que “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

Con fundamento en este precepto constitucional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que, las relaciones entre sujetos jurídicos debe estar regida por el principio de buena fe, lo que implica, de una parte, el deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma.<sup>1</sup>

La actuación de Mineros S.A. y mi representada respecto del reporte de información se enmarcan dentro de este principio. De acuerdo con el contenido de las normas asociadas con la estructura del sistema de información del RNVE, se acogió una interpretación que se plasmó en los términos en que se redactó la información relevante enviada a la Superintendencia.

---

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-544 de 1994 y C-496 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

En la medida en que dicha entidad no efectuó reparos o crítica alguna sobre su contenido, se entendió de buena fe que como emisor de valores se había dado cumplimiento a sus deberes. Este entendimiento se reforzó aún más con base en el contenido de las comunicaciones (verbales y escritas) de la Superintendencia, con lo cual, de manera legítima, se consideró que existía un alineamiento entre la interpretación de las normas y el cumplimiento práctico de las mismas.

El alineamiento y entendimiento mencionados anteriormente, como ha quedado expuesto en los hechos, se deriva de la conducta de la Superintendencia, con lo cual no existía razón alguna para considerar –de manera remota siquiera- que se estaba incurriendo en una omisión a los deberes de información de los emisores de valores.

En este caso es claro que la reiteración del reporte de información relevante en los mismos términos del primer envío, obedeció a una conducta guiada por la buena fe de Mineros S.A. y sus administradores, así como a lo que sin duda se puede calificar como el acto propio de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha indicado que el respeto por el acto propio implica el deber para la administración de actuar en sus relaciones jurídicas con los particulares de forma consecuente con sus conductas precedentes, de manera que los administrados no se vean sorprendidos con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas.<sup>2</sup>

En la sentencia T – 566 de 2009 se reafirma el anterior principio, en los siguientes términos:

“Con relación a este principio, la jurisprudencia constitucional ha indicado que debe entenderse como un *“imperativo de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña a la palabra comprometida”*, que se presume en todas las actuaciones de las personas y se constituye como un pilar esencial del sistema jurídico.<sup>3</sup>

“La Corte Constitucional ha estimado que la buena fe *“incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.”*<sup>4</sup>

“Conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, las relaciones entre los sujetos, desde su inicio hasta su terminación, debe estar gobernada por el principio

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T 048 de 2009.

<sup>3</sup>Ver Sentencias C - 131 del 19 de febrero de 2004. M. P. Clara Inés Vargas Hernández, T-248 del 6 de marzo de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>4</sup> Ibídem.

de buena fe, lo que implica por una parte, el deber de proceder con lealtad y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma<sup>5</sup>. Esta exigencia, que se predica de todas las relaciones de derecho, asume especial relevancia en aquéllas en las que participa la administración, dado el poder público del que se encuentra investida, e irradia la actividad del Estado, derivándose de él, otros como el de respeto por el acto propio y la confianza legítima.<sup>6</sup>

“Específicamente, el principio de respeto por el acto propio conlleva el deber para la administración de actuar, en sus relaciones jurídicas con los particulares, de manera consecuente con sus conductas precedentes, de tal forma que no sorprenda a los administrados con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas.”

De acuerdo con los anteriores principios y la forma como se sucedieron los hechos, mi representada confió en que su proceder se ajustaba a las normas, y por ello, cualquier cambio en la interpretación o valoración del reporte de información por parte de la Superintendencia, no puede afectar a Mineros S.A. ni a mi representada, y mucho menos, cuando ese cambio se materializa en la imposición de una multa, supuestamente, por el incumplimiento de unas normas que, pese al conocimiento de la Superintendencia y la reiteración del envío de la información general, siempre se entendieron e interpretaron como cumplidas tanto por esa entidad como por mi representada.

### 3.2.2 Los actos propios y la garantía de los administrados

La doctrina y la jurisprudencia –desde hace un largo periodo- han venido desarrollando la doctrina de los *actos propios* o la llamada regla que establece la imposibilidad de “Venire Contra Factum Proprium”.

El fundamento jurídico de la atribución de efectos vinculantes a los *actos propios* se deriva, en sentido estricto, del principio de buena fe (anteriormente expuesto) y de lo que se ha denominado como la “protección de las expectativas generadas por el propio comportamiento”.

Lo anterior se ha traducido en lo que se denomina “**deber de coherencia**”. En otros términos, este deber atado al principio de buena fe y de los actos propios, se traduce en la obligación de la administración de actuar según sus propios actos, sobre todo, cuando con ellos ha creado una expectativa o una confianza frente a cierto estado de cosas.

En nuestro caso, se trata del entendimiento por parte de mi representada del cumplimiento de las normas relacionadas con el reporte de información relevante,

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-544 del 1 de diciembre de 1994 y C-540 del 23 de noviembre de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía.

<sup>6</sup> Ver Sentencia T-248 del 6 de marzo de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil

originado en la conducta de la administración, en este caso la Superintendencia Financiera de Colombia.

La jurisprudencia española ha dicho, relacionando el deber de buena fe con la doctrina de los actos propios, que:

“... el principio de buena fe implica la exigencia un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos.”<sup>7</sup>

Bajos estos supuestos, es claro que el **deber de coherencia** vincula los actos propios y la buena fe, en el sentido de guardar, en respeto y consideración de los derechos de los administrados, una conducta concordante con la que ha observado.

Bajo estas premisas, la Superintendencia al no hacer reparos, cuestionamientos ni observaciones a la forma como Mineros S.A. reportó la información relevante situó a mi representada en un plano en el que legítimamente le permitía tener por cierto que su conducta se ajustaba a los deberes de reporte de información.

El contenido de las comunicaciones de la Superintendencia le ratificaba ese entendimiento, por lo que, en aplicación del **deber de coherencia** de la administración y a las consecuencias derivadas de los actos propios, no resulta jurídicamente posible que dicha entidad desconozca ello, formule un pliego de cargos e imponga de manera arbitraria una sanción que violenta el entendimiento que de buena fe mi representada tenía respecto del cumplimiento de normas que le son exigibles.

Como se expuso anteriormente, de acuerdo con los hechos, la conducta de la Superintendencia y la alineación entre las normas relacionadas con los deberes de información y su cumplimiento práctico, llevó a mi representada a la convicción de que estaba dando un adecuado cumplimiento de las normas sobre información. Por tanto, la actuación del administrado en función de los actos de la administración, generaron y surtieron unos resultados dignos de proteger, que por supuesto impiden la aplicación de cualquier medida sancionatoria.

Lo anterior significa que, no obstante la eventual vulneración de un procedimiento, el resultado que se ha producido debe ser conservado con fundamento en la

---

<sup>7</sup> Sentencia Tribunal Supremo, 17 de diciembre de 1998, Aranzadi 10219. Ponente: González Navarro. Citada por David Blanquer, Hechos Propios, pág. 365.

buena fe que ha conducido la actuación del tercero y en la vinculación de la administración a sus propios actos.<sup>8</sup>

Ahora bien, lo anterior no significa que con ello se esté creando o justificando una situación contraria a derecho. Se trata de que se reconozca que la información relevante reportada por Mineros S.A. fue considerada en sus términos y en la forma como fue presentada, en un todo de acuerdo con las reglas que rigen los deberes de información frente al RNVE y el mercado de valores en general, dado que la Superintendencia, una vez la conoció, no efectuó reparo alguno frente a su contenido, de manera que con ello Mineros S.A. asumió –guiado por la propia conducta de esa entidad-, que la interpretación que hacía de las normas y su traducción al cumplimiento de sus deberes era legítima y ajustada al ordenamiento jurídico.

Desde otro punto de vista, la doctrina, ha establecido una serie de supuestos en relación con los elementos que caracterizan el hecho propio (Factum Proprium). Esencialmente, ha señalado que deben reunirse los siguientes: (i) el comportamiento que tiene fuerza vinculante debe ser inequívoco, claro y concluyente, (ii) la conducta debe ser lícita y voluntaria, y (iii) la actuación propia debe ser jurídicamente relevante.

En nuestro caso, tales presupuestos se cumplen a cabalidad. En efecto, las comunicaciones escritas y verbales de la Superintendencia llevaron al convencimiento –más allá de cualquier duda- de que las normas estaban siendo interpretadas y aplicadas por parte de mi representada de manera correcta. Es decir, aparte de la buena fe que ha caracterizado la conducta de Mineros S.A. y sus administradores, hechos materiales y objetivos pusieron en un plano de cumplimiento a mi representada.

Por otra parte, la conducta de la doctora Beatriz Uribe de Uribe siempre ha estado ubicada en el plano de la licitud. La invocación de la buena fe, los actos propios y el deber de coherencia, no pretenden prohiar, esconder o justificar un acto alejado del derecho y de sus normas, sino que destacan un hecho, y es que la Superintendencia y mi representada entendieron –según se corrobora de los hechos- el cumplimiento de las normas sobre el reporte de información al RNVE.

Por último, la conducta de la Superintendencia –relevante desde todo punto de vista-, desconoce sus propios actos y traslada todos sus efectos a mi

---

<sup>8</sup> La doctrina española lo ha expresado en el siguiente sentido: “No obstante la vulneración del procedimiento formal (...) el resultado fáctico debe ser conservado con fundamento en la buena fe del tercero y en la vinculación de la Administración a sus propios actos.” García de Enterría, Eduardo, la Doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad, en Revista de la Administración Pública, No. 20.

representada al aplicarle una sanción que no es consistente con los hechos, la interpretación de las normas y la conducta, tanto de la Superintendencia como la de la doctora Uribe de Uribe.

### **3.2.3 La confianza legítima y la garantía de los derechos de los administrados**

La doctrina sobre la confianza legítima se relaciona directamente con el principio de la seguridad jurídica y el principio de la buena fe.<sup>9</sup>

Como ya se ha expresado, Mineros S.A. y en representación de ella la doctora Beatriz Uribe de Uribe, reportaron una información relevante con base en la interpretación que se hizo sobre el alcance de las normas que regulan el reporte de esta clase de información y su aplicación a los hechos concretos relacionados con la suscripción de un contrato de promesa de compraventa para la enajenación de su participación en una sociedad. De acuerdo con ello, preparó y envió a la Superintendencia el reporte de información relevante.

Los hechos mencionados en el numeral 2 muestran cómo el contenido del mencionado reporte no fue cuestionado en manera alguna por la Superintendencia. De hecho, el contenido del reporte fue conocido por esa entidad desde el momento en que se le solicitó autorizar la reserva de dicha información y tanto los pronunciamientos verbales como escritos de la Superintendencia llevaron al pleno convencimiento de que la interpretación de dicha entidad en relación con el alcance de las normas coincidía con el de Mineros S.A. y, por lo tanto, al convencimiento de que los requerimientos posteriores sobre la formalización del envío del reporte de información, no tenía que introducir ningún cambio fundamental o esencial frente a su contenido.

En otros términos –tal y como ya se ha expuesto reiteradamente–, fue la propia actuación de la Superintendencia la que generó confianza en relación con la sujeción de su comportamiento al orden jurídico, principalmente a la interpretación sobre la forma como debían aplicarse las normas sobre información relevante en el mercado de valores.

Sin embargo y a pesar de que la conducta de la Superintendencia así lo evidencia, de manera abrupta cambia de opinión y formula un pliego de cargos en contra de mi poderdante, en el cual, no sólo se muestran los hechos con un enfoque diferente al de la realidad, sino que cambia su interpretación en relación con la forma como deben ser revelados los sucesos que constituyen información

---

<sup>9</sup> La Jurisprudencia española lo ha expresado de la siguiente manera: "... no es sino una concreción del principio más general de la buena fe y la seguridad jurídica." Consejo de Estado, Exp. No. 464/92.

relevante, para pasar luego a señalar que mi representada violó las normas sobre reporte de información al RNVE.

Lo anterior, ni más ni menos, permite afirmar que se ha desconocido el principio de la confianza legítima, el cual ha sido entendido por la Corte Constitucional “como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, como cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado, y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”<sup>10</sup>.

La doctrina ha dicho que: “El escenario natural de la confianza legítima es una colisión entre la seguridad jurídica y el principio de legalidad (la apariencia de legalidad del actum proprium). Aunque un acto favorable al ciudadano sea ilegal, razones de seguridad jurídica justifican que sea tutelado por el derecho.”<sup>11</sup>

Al respecto, el Tribunal Supremo Español ha sostenido que:

“En el conflicto que se suscita entre la legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, tiene primacía esta última por aplicación de un principio (...) que consiste en el “principio de protección de la confianza legítima” que ha de ser aplicado, no tan solo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, (...)”<sup>12</sup>

Así mismo, ha dicho:

“El principio de protección de la confianza legítima tiene un contenido realmente chocante para nuestra mentalidad jurídico administrativa, formada por el respeto absoluto de la legalidad de la actuación administrativa, respeto que actúa como límite al juego de otros principios utilizados por nuestra jurisprudencia contencioso – administrativa como el de la buena fe o el de los actos propios, ya que permite mantener los efectos de determinadas situaciones ilegales, mantenimiento que se justifica por la protección que merece al particular que confió legítimamente en la estabilidad de la situación jurídica creada por la administración. En tales supuestos, la seguridad jurídica prima sobre el principio de legalidad de la actuación administrativa e impide a la administración remover la situación favorable al administrado por muy ilegal que sea.”<sup>13</sup>

En el mismo sentido, la doctrina ha sostenido:

---

<sup>10</sup> Ver: Sentencia T-900 de 1999. Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>11</sup> David Blanquer. Hechos, Ficciones, pruebas y presunciones en el Derecho Administrativo. Tirant lo Blanch, Monografías 468. Valencia 2006, pag. 374 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. sentencia Tribunal Supremo Español, 1º de febrero de 1990. (referencia Aranzadi 1958).

<sup>13</sup> Ver Marín Riaño, Fernando. La recepción del principio de la protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La ley, No. 2248 (1989)

"Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política"<sup>14</sup>.

Si la anterior es la orientación de la doctrina y la jurisprudencia, con más razón cabe aplicar el principio de la confianza legítima en relación con aspectos que no pueden calificarse de ilegales, sino el producto de una interpretación normativa, con base en la cual se partió del supuesto sobre el real y efectivo cumplimiento de las normas del mercado de valores aplicables a los emisores de valores.

Por supuesto, tampoco se quiere significar que la Superintendencia esté impedida para adoptar cambios, tomar decisiones, modificar el entendimiento e interpretación que ha dado a algunas normas y a ciertos hechos. Pero en esto ha de tener en cuenta que la aplicación del principio de la buena fe y de la confianza legítima, supone que tales cambios no pueden ser sorpresivos, en el sentido de que afecten los derechos de los particulares. Sin restar eficacia a la legítima posibilidad que tiene la Superintendencia de modificar su entendimiento en relación con una norma y unos hechos, debe reconocer que Mineros S.A. y su administración se guiaron por una convicción objetiva, fundada en la propia actuación de la Superintendencia, por lo que el cambio de apreciación de esos hechos no pueden poner en situación de incumplimiento a mi poderdante, ya que su conducta se guió por la buena fe y confianza sobre el entendimiento que se tuvo con base en la actuación de la administración.

Ahora bien, la jurisprudencia colombiana también se ha manifestado en un sentido que podemos calificar de similar al del Tribunal Supremo Español. En efecto, de acuerdo con la sentencia C – 472 de 2009, la Corte Constitucional ha establecido, en síntesis que:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ver: Sentencia T-900 de 1999. Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>15</sup> Entre otros, el principio de la confianza legítima ha sido aplicado con ocasión del caso de los vendedores ambulantes o del comercio informal, en el que se presenta una tensión entre el derecho al trabajo y el espacio público, que si bien se resolvió en favor del interés general determinando que estos deben desocupar el espacio público, en virtud del principio de confianza legítima se ordenó a la administración que

- a. El principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado;
- b. Este principio propende por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas, hechas sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa; y
- c. Que es un mecanismo que permite armonizar y conciliar casos en que la administración en su condición de autoridad, por acción o por omisión, ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones.

De esta forma, la confianza legítima procura que las expectativas fundadas de los administrados no puedan modificarse de forma abrupta e intempestiva, por lo que se exige y espera de la administración la planificación y ejecución de medidas para que el cambio suceda de la forma menos traumática para el afectado según sea el caso concreto.<sup>16</sup>

---

asumiera una serie de medidas tendientes a procurar la reubicación de los mismos, lo cual les garantiza en debida forma su derecho al trabajo, sin desconocer el derecho de todos al espacio público. Igualmente, en el contexto de la protección del derecho a la vivienda, en la Sentencia T-617/95 se estudió el caso de numerosas personas que residían a las orillas de la carrilera de un ferrocarril en Bogotá, por lo que la administración municipal de forma repentina buscó el desalojo del espacio público sin ningún tipo de plan de choque que garantizara el respeto de los derechos fundamentales de los implicados, lo que llevó a que en el asunto concreto se ponderara el principio de la confianza legítima en los siguientes términos: “Para el caso concreto es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían espacio público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que [habitaban] tal Espacio Público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”.

<sup>16</sup>Confróntense las Sentencias T-617 de 1995, C-130 de 2004 y la T-291 de 2009. En particular la sentencia T-048 de 2009, señala en relación con las relaciones con los administrados, cambios de reglas de juego, etc., lo siguiente: “Adicionalmente, respecto del principio de la confianza legítima la jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que éste consiste esencialmente en que el Estado y las autoridades que lo representan, no pueden modificar de manera inconsulta, las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con los particulares. (...) La Sala debe precisar que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. No obstante, de este principio no se puede derivar la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que generan expectativas para los administrados; por el contrario, la interpretación del mismo

En esta perspectiva, la conclusión que se deriva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es que la confianza legítima es un principio constitucional que directa o indirectamente está en cabeza de todos los administrados, en virtud del cual se obliga al Estado a procurar su garantía y protección. Es un mandato inspirado y retroalimentado por el principio de la buena fe, los actos propios, la seguridad jurídica, que consiste en que **la administración no puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los administrados, sin que se otorgue un período razonable de transición o una solución para los problemas derivados de su acción u omisión.**

Para la doctrina, la aplicación práctica del principio de confianza legítima supone:

- a. Apariencia creada o consentida por la Administración que favorece a un ciudadano;
- b. Existencia de una expectativa legítima del ciudadano;
- c. Posterior desaparición de la apariencia por destrucción de la presunción de legalidad,
- d. Ausencia de un interés público perentorio que justifique defender la legalidad sobre la seguridad jurídica.

En relación con los anteriores aspectos, la apariencia creada se deriva de los actos propios de la Superintendencia, los cuales produjeron una alineación entre la conducta de ésta, las normas relacionadas con los deberes de información y su cumplimiento práctico por parte de mi representada. Todo esto llevó a la convicción de que se estaba dando un adecuado cumplimiento a las normas sobre información. Por tanto, la actuación del administrado en función de los actos de la administración, generaron y surtieron unos resultados dignos de proteger, que sin duda impiden la aplicación de cualquier medida sancionatoria.

Por supuesto, la expectativa legítima de mi representada no se traduce en un acto o una consecuencia que lo favorezca con un determinado estatus, más que la convicción de dar cumplimiento al orden jurídico y a su no preocupación respecto de eventuales consecuencias por su incumplimiento.

La Superintendencia de manera abrupta cambió su convicción en relación con el cumplimiento de las normas por parte de mi representada, y de forma violenta

---

debe hacerse bajo el entendido de que no aplica sobre derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas susceptibles de modificación, de manera que la alteración de las mismas no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la asunción de medidas para que el cambio suceda de la forma menos traumática para el afectado.

puso a la Doctora Beatriz Uribe de Uribe en la situación de responder un pliego de cargos por el incumplimiento de unas normas respecto de las cuales, no le cabía duda sobre su cumplimiento.

El reconocimiento y protección de la confianza legítima en este caso, no supone en ningún sentido una primacía de un interés público. Tal y como se ha expuesto, los aspectos relacionados con la información relevante no vulneraron el interés del mercado de valores colombiano, ni produjeron perjuicios en sus inversionistas.

Dentro del alcance y límites es relevante tener en cuenta, según el caso concreto que la confianza legítima:

- a. No libera a la administración del deber de enderezar sus actos u omisiones irregulares, **sino que le impone la obligación de hacerlo de manera tal que no se atropellen los derechos fundamentales de los asociados**, para lo cual será preciso examinar cautelosamente el impacto de su proceder y diseñar estrategias de solución;
- b. Que no se trata de un derecho absoluto y por tanto su ponderación debe efectuarse bajo el criterio de proporcionalidad;
- c. Que no puede estar enfocado a obtener el pago de indemnización, resarcimiento, reparación, donación o semejantes, y
- d. Que no recae sobre derechos adquiridos, sino de situaciones jurídicas anómalas susceptibles de modificación.

Todos los anteriores presupuestos, doctrinarios y jurisprudenciales, se cumplen, por lo cual, el señor Superintendente está legitimado para reconocer este hecho y ordenar la revocatoria de la medida sancionatoria impuesta a mi representada.

**4. La Superintendencia hace juicios subjetivos sobre la suficiencia de la información publicada el 6 y el 9 de octubre de 2009, cuando la información que se publica es suficiente y además corresponde a aquella que solicitó la misma Superintendencia.**

En cuanto a la suficiencia en la información divulgada el 6 de octubre hay evidencia en el expediente, tal y como se explicó anteriormente, que indica que la información que se reveló se hizo de acuerdo con la instrucción de la Superintendencia.

Además, no es cierto como afirma la Superintendencia que el emisor desatendió un requerimiento del 6 de octubre de la misma Superintendencia, pues como se explicó en los hechos, nunca hubo tal requerimiento.

**GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO**  
**ABOGADO**

**AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11**  
**BOGOTA D.C.**  
**COLOMBIA**

**TEL: 5432808**

La Superintendencia tuvo información suficiente el mismo 6 de octubre cuando la doctora Uribe de Uribe le puso en conocimiento la publicación de la Bolsa de Toronto y en ningún momento dicha entidad consideró que la información publicada por Mineros S.A. fuera insuficiente.

Por tanto, rechazamos de plano las consideraciones del Despacho sobre la suficiencia de la información, pero particularmente las desarrolladas en el numeral 8.3 de la Resolución, en el sentido de que es una excusa de mi representada en relación con la omisión de la información, el que la Superintendencia haya dado la instrucción verbal el 6 de octubre y a la vez que el mismo día haya confirmado dicha instrucción de manera escrita para que se publicara la información relevante y las condiciones generales de la operación.

Así mismo, sobre el caso de la suficiencia de la información reportada el 9 de octubre de 2009, conviene recordar que no obstante que Mineros S.A. proporcionó toda la información solicitada, para sorpresa de mi poderdante, el pliego de cargos consideró que no haber revelado que el precio de la promesa de venta incorporaba la participación de los accionistas minoritarios (5.5%), implicaba que la información fuera insuficiente y estuviera incompleta y que por ello se podían “crear falsas expectativas en los inversionistas sobre los resultados del ejercicio, así como las posibles utilidades a repartir”.

Objetivamente, el porcentaje de los accionistas minoritarios de Mineros Nacionales S.A. y el valor que les corresponde, no es relevante para un accionista de Mineros S.A. o un inversionista cualquiera, dado el porcentaje total y mayoritario que Mineros S.A. tenía en la sociedad Mineros Nacionales S.A.

Verdaderamente, ningún experto prudente y diligente al comprar, vender o conservar las acciones de Mineros S.A. hubiese variado su decisión si conocía que el 5.5% de las acciones de Mineros Nacionales S.A. no pertenecía a la sociedad.

Sin lugar a duda así fue considerado por la Superintendencia puesto que no ordenó su publicación, a pesar de haber tenido conocimiento de tal circunstancia a través de la promesa de compraventa solicitada mediante oficio con radicación 2009080439 de fecha 21 de octubre de 2009, la cual fue respondida con escrito número 34948 del 23 de octubre de 2009.

Adicionalmente, un experto prudente y diligente, como mínimo, debe conocer para comprar, vender o conservar acciones de un emisor, la información periódica (de fin de ejercicio y de periodos intermedios) que reposa en el RNVE. Con base en dicha información, la cual siempre se ha mantenido en forma completa y actualizada por Mineros S.A., se puede conocer, entre otros temas, la

participación de Mineros S.A. en Mineros Nacionales y su valoración. En consecuencia, para un inversionista lo relevante era conocer que se suscribió la promesa de venta sobre la participación total en Mineros Nacionales.

En consecuencia, no es cierto que la información haya sido divulgada en forma incompleta e insuficiente. Diferente es que tal información haya podido complementarse con el porcentaje de participación de los accionistas minoritarios, como podría haberse hecho con cualquier otra condición de la promesa de compraventa, pero no por ello ser relevante para el mercado.

Si se aplica el criterio de suficiencia de la Superintendencia mediante un juicio a posteriori, un emisor nunca cumpliría con la obligaciones de información relevante, pues bajo el rótulo de no crear falsas expectativas en los inversionistas sobre los resultados del ejercicio y las posibles utilidades a repartir o cualquier otro rótulo, cualquier hecho relacionado con una venta tendría que divulgarse para evitar ser objeto de requerimientos de orden subjetivo.

### **PETICIONES**

Con base en las anteriores consideraciones, solicito muy respetuosamente al señor Superintendente Financiero de Colombia, revocar en su totalidad la Resolución No. 0791 expedida el 14 de abril de 2010 por la Superintendente Delegada para Emisores Portafolios de Inversión y Otros Agentes.

Sin perjuicio de lo anterior, en el evento en que este Despacho no acceda a revocar la Resolución apelada en su totalidad, solicito disminuir la graduación de la sanción impuesta, para que en lugar de una multa, se imponga una amonestación.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en la parte motiva de la Resolución impugnada, la Delegatura para Emisores, Portafolios de Inversión y Otros Agentes, reconoció la buena fe en la actuación de mi representada y la existencia de la mayoría de los criterios atenuantes para la graduación de la sanción consagrados en el artículo 52 de la Ley 964 de 2005, razón por la cual consideró que la sanción debía morigerarse. Por ello, solicito que estos mismos criterios, así como los demás contenidos en el referido artículo, los cuales también considero perfectamente aplicables al caso sub examine, sean tenidos en cuenta por su Despacho al momento de revisar la sanción y, en consecuencia, reitero la solicitud de imponer a mi representada la sanción mínima no pecuniaria, esto es, la sanción de amonestación.

Acudo también al principio de proporcionalidad que rige la actuación sancionatoria de la Superintendencia Financiera de Colombia, para que este Despacho

**GERMAN DARIO ABELLA ABONDANO**  
**ABOGADO**

**AV. CALLE 72 No. 6-30 PISO 11**  
**BOGOTA D.C.**  
**COLOMBIA**

**TEL: 5432808**

considere que la sanción impuesta a la doctora BEATRIZ URIBE DE URIBE en la Resolución recurrida, carece de proporcionalidad, teniendo en cuenta, por todos los argumentos desarrollados de manera suficiente a lo largo de este escrito, que la conducta desplegada por mi representada no causó, ni tenía la potencialidad de causar daño alguno a los intereses jurídicos tutelados por las normas del mercado de valores.

Con todo, en el evento en que este Despacho no accediera imponer una sanción de amonestación a mi representada, este recurso se encamina a obtener la revocatoria de la Resolución impugnada en cuanto a la cuantía de la sanción, para que en su lugar se reduzca al límite mínimo.

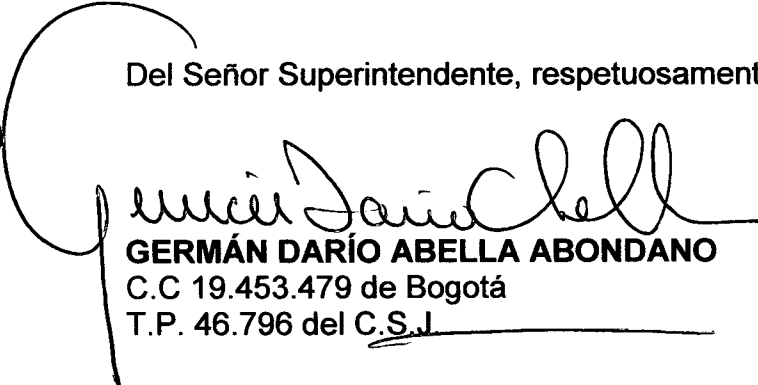
### **PRUEBAS**

Solicito que se tengan como pruebas todas aquellas que están incorporadas en el expediente.

### **NOTIFICACIONES**

Para las notificaciones y comunicaciones que se hagan al suscrito, solicito tener en cuenta la siguiente dirección: Avenida Calle 72 No. 6 -30, piso 11, teléfono 543-28-08, extensión 101, ambos de la ciudad de Bogotá, y para mi representada ruego tener en cuenta la siguiente dirección: Carrera 43<sup>a</sup> # 14 – 109, Edificio Nova Tempo, piso 6° de la ciudad de Medellín, teléfono 266-57-57, de la misma ciudad.

Del Señor Superintendente, respetuosamente,

  
**GERMÁN DARÍO ABELLA ABONDANO**  
C.C 19.453.479 de Bogotá  
T.P. 46.796 del C.S.J.

**SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA- SECRETARIA GENERAL**

El anterior escrito fue presentado personalmente ante esta Secretaria General por el doctor GERMÁN DARIO ABELLA ABONDANO, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.453.479 de Bogotá, portador de la Tarjeta Profesional número 46.796 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de la doctora BEATRIZ URIBE DE URIBE.

Bogotá, D. C. 12 de mayo de 2010



**GERMÁN DARIO ABELLA ABONDANO**

C. C. 19.453.479 de Bogotá

T. P. 46.796 CSJ

*Original Firmado Por:*

*Claudia Soria Mora*

**CLAUDIA ROSARIO SORIA MORA**

Secretario General (E)