

**JUNTA MONETARIA DEL BANCO DE LA REPUBLICA – Reconocimiento de atribuciones en materia de encaje. Antecedentes jurisprudenciales / SUPERINTENDENCIA FINANCIERA – Tiene facultad para imponer sanción por desencaje**

Estas sentencias que confirman la existencia de una posición constante en beneficio del reconocimiento de atribuciones en materia de encaje a una Junta o autoridad monetaria especializada, hallan su corroboración en fallos más recientes como el de Sección Cuarta del Consejo de Estado de 15 de marzo de 1991, C.P. Carmelo Martínez Conn, en que se estudió la excepción de inconstitucionalidad del artículo 23 en mención. La sentencia de constitucionalidad que se cita, está amparada por la fuerza de cosa juzgada erga omnes y por ende debe ser aplicada en el caso que nos ocupa, especialmente porque las razones relativas a la autonomía del banco como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y el cumplimiento de los requisitos mínimos del principio de legalidad en la descripción del sistema sancionador aparecen descritos de manera general en la ley y fueron avalados de forma persuasiva en dicha sentencia de constitucionalidad. Es de observarse que para la Sala no es relevante la diferenciación planteada por la demandante en cuanto a los elementos de la tipicidad, bastando que la sanción sea pecuniaria para que se cumpla a cabalidad el principio de legalidad de la norma que establece la sanción (literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992) y por ende de la actuación de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), al aplicarla. En conclusión, al encontrar la Sala que la Junta Directiva del Banco de la República posee facultades constitucionales y legales suficientes para regular las sanciones por desencaje, las cuales aplicó debidamente la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), y a que no se demostró la existencia de fuerza mayor o caso fortuito que excluyera la responsabilidad del banco demandante por la pérdida de su posición de encaje, no proceden los cargos planteados por la recurrente contra la decisión del Tribunal.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la facultad de la Junta Monetaria del Banco de la República en temas de encaje y de la Superintendencia Bancaria (Hoy Financiera) se cita sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 26 de septiembre de 2007, C.P. Juan Ángel Palacio

**FUERZA MAYOR - Tiene como elemento esencial la irresistibilidad / CASO FORTUITO - Tiene como elemento esencial la imprevisibilidad / EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD - Son el caso fortuito y la fuerza mayor siempre que estén presentes sus elementos esenciales / CULPA – Es irrelevante probarla cuando se presenta hechos de fuerza mayor i caso fortuito / DESENCAJE – No se presenta por altas tasas de interés e iliquidez del mercado. No constituye un hecho imprevisible e irresistible / ENCAJE DE ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS – La situación económica que generó iliquidez no era impedimento para realizar el encaje**

“culpa concurrente” que le sea imputable para excluir la exoneración de responsabilidad por el incumplimiento del encaje exigido. Este último argumento no puede ser aceptado por la Sala, pues ello implicaría que la simple afirmación por parte del banco de haberse dado fuerza mayor o caso fortuito que le impidió cumplir con su posición de encaje, bastaría para entenderla probada, siempre que no se pruebe la culpa del banco. En efecto, no es lógico pretender que si no se prueba la culpa, automáticamente se entiende probada la fuerza mayor o caso fortuito. Es necesaria la prueba directa de los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de aquélla. Tampoco se puede aceptar el argumento de que dadas

unas condiciones de iliquidez del mercado y altas tasas de interés, necesariamente se genere una situación de desencaje. Ambos hechos necesitan prueba concreta de la relación de causalidad con carácter imprevisible e irresistible, la cual no se ha aportado en el proceso. Es decir, se refieren a la imprevisibilidad de la situación económica que generó la iliquidez del mercado y el encarecimiento del dinero, en especial en las operaciones interbancarias, pero no necesariamente a que ellas sean determinantes de defectos de encaje para las entidades financieras en general y en particular para Granahorrar, al punto de poder ser consideradas eventos de fuerza mayor que impidan el cumplimiento que se estudia. Encuentra la Sala que la diligencia desplegada por Granahorrar para mejorar sus condiciones de liquidez no implica un esfuerzo tendiente a cumplir con los niveles de encaje sino solo a mejorar su liquidez. Las acciones tendientes directamente a dar cumplimiento a los niveles de encaje tienen que ver con la conservación o el incremento del efectivo en caja y de los depósitos en el Banco de la República en niveles reglamentariamente aceptables, nada de lo cual hizo la demandante en el período en cuestión. En cuanto a la comparación que hace la demandada con otras entidades del sector para derivar de allí que las condiciones económicas no fueron determinantes del desencaje pues otros establecimientos de crédito si cumplieron su posición de encaje, coincidimos en lo planteado por la apelante de que la fuerza mayor se presenta para cada caso en particular y por tanto sus elementos también. Pero esto no permite concluir que se halla probada la causal de fuerza mayor, carga que correspondía a la actora sin que lo hubiera logrado.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

Bogotá D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2001-00158-02(17475)**

**Actor: BANCO GRANAHORRAR**

**Demandado. SUPERINTENDENCIA BANCARIA (HOY SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA)**

#### **FALLO**

Se decide la apelación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia del 31 de julio de 2008, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra los actos administrativos proferidos por la Superintendencia Bancaria, que impusieron una sanción pecuniaria por defectos de encaje.

Dicho fallo dispuso<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Folio 478 cuaderno principal primera instancia

**“PRIMERO.- DECLÁRANSE** no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada.

**SEGUNDO.- DENIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

**TERCERO.-** En firme este proveído archívese el expediente.”

### **ANTECEDENTES**

La SUPERINTENDENCIA BANCARIA (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), impuso mediante Resolución 0591 de 11 de abril de 2000<sup>2</sup>, una multa al banco demandante por defectos de encaje durante los períodos bisemanales del 20 de mayo al 4 de junio de 1998 por valor de \$370.992.708 y del 17 de junio al 2 de julio del mismo año por valor de \$913.930.286 para un total de \$1.284.922.994<sup>3</sup>.

La entidad financiera interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la anterior decisión, aduciendo que durante el período en cuestión estuvo expuesta a situaciones anormales e imprevisibles, constitutivas de fuerza mayor y caso fortuito, que le impidieron alcanzar niveles adecuados de liquidez para cumplir con sus obligaciones con el público, motivo por el cual se vio precisada a liberar la posición de encaje entrando en la situación irregular que se sancionó<sup>4</sup>.

Igualmente manifestó que el banco tomó todas las medidas que estaban a su alcance para contrarrestar los efectos de la iliquidez del mercado tales como intensificación de su campaña comercial para la captación de recursos, estrategias de su mercado institucional, emisión de bonos, titularización de cartera y venta de cartera en firme, ninguna de la cuales fue suficiente para superar la coyuntura.

Concluyó la recurrente que la imposición de la multa sin tener en cuenta estos hechos constituye violación del debido proceso y es una medida confiscatoria en cuanto el monto excesivo de la sanción debilita la situación patrimonial del banco al punto que afecta seriamente su capacidad de operación.

Mediante Resoluciones 1204 de 31 de julio de 2000<sup>5</sup> y 2047 de 29 de diciembre de 2000<sup>6</sup>, la Superintendencia resolvió los recursos de reposición y de apelación interpuestos, confirmando en todas sus partes el acto recurrido.

La Superintendencia adujo para su decisión que no se había violado el derecho de defensa de la entidad financiera, dado que siguió durante todo el trámite administrativo los procedimientos legales y reglamentarios exigibles relacionados con el encaje bancario y multas, hecho que excluye de plano la aludida violación.

Indicó igualmente que no constituye, en su parecer, fuerza mayor o caso fortuito las circunstancias enunciadas por la demandante, pues “...situaciones como las aludidas no escapan a los riesgos propios de la actividad de intermediación

---

<sup>2</sup> Folio 20 ib.

<sup>3</sup> Es de observarse que, como lo indica la demandada en su contestación a folio 65 y lo resalta el Tribunal en la providencia de primera instancia a folio 479, los valores parciales reportados en el libelo de la demanda no coinciden con aquéllos que figuran en la resolución que impone la sanción a folio 22, punto que, no obstante, no está siendo debatido ni tiene incidencia en la presente actuación jurisdiccional dado que la suma total se halla acorde con la suma de las parciales contenidas en la mencionada resolución.

<sup>4</sup> Folio 13 cuaderno de antecedentes administrativos

<sup>5</sup> Folio 24 cuaderno principal primera instancia

<sup>6</sup> Folio 43 ib.

financiera y pertenece (sic) a la normal previsión y diligencia de quien se ocupa de su ejecución, como lo es una entidad profesional en dicho campo.<sup>7</sup>”

Añadió que la dificultad de las circunstancias presentadas no exime en manera alguna el cumplimiento del encaje a que estaba obligado el banco so pretexto de la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito pues no se dan los elementos de irresistibilidad e imprevisibilidad exigidos por el artículo 1 de la Ley 95 de 1890.

Señaló por último, que no se puede desestimar la sanción calificándola de confiscatoria, pues su monto y condiciones están determinados en el reglamento, al cual se ciñó estrictamente la entidad en su proceder.

## LA DEMANDA

GRANAHORRAR BANCO COMERCIAL S.A. – BANCO GRANAHORRAR demandó la nulidad de las mencionadas Resoluciones 0591 del 11 de abril de 2000, 124 de 31 de julio de 2000 y 2047 de 29 de diciembre de 2000. A título de restablecimiento del derecho solicitó “...se ordene al Tesoro Nacional el reintegro de la multa pagada... por la suma de UN MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS VEINTIDÓS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$1.284.922.994) debidamente actualizada mediante la aplicación del índice de precios al consumidor.<sup>8</sup>”

La demandante invocó como normas violadas los artículos 4 y 29 de la Constitución Política y 1 de la Ley 95 de 1890.

Como concepto de violación expuso:

### 1. En cuanto a los artículos 4 y 29 de la Constitución Política.

Manifestó que dando aplicación al artículo 4 en mención, “... la Superintendencia estaba en el deber de aplicar el artículo 29 de la Carta Política, inaplicando la Resolución Externa Núm. 33 de 1996 de la Junta Directiva del Banco de la República, cuyo artículo 1º señalaba en forma espúrea (sic) las multas imponibles a los establecimientos de crédito por incumplimiento de las disposiciones sobre el encaje...<sup>9</sup>”.

A su vez el artículo 29 “... que postula los PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y PROPORCIONALIDAD que gobiernan la actividad sancionadora del Estado” es violado por inaplicación “... en la medida en que a través de actos de naturaleza administrativa es la misma autoridad monetaria y crediticia, la que señala los niveles de encaje de las instituciones financieras y las sanciones que proceden...<sup>10</sup>”

Adicionó que “... Teniendo en cuenta que el constituyente delegó en el legislador, y sólo en él, la determinación de las penas o sanciones, no pueden ni el Gobierno ni la Junta Directiva del Banco de la República fijar una multa con carácter general para quienes pretermitan el comportamiento dispuesto en una disposición de carácter obligatorio.<sup>11</sup>”

---

<sup>7</sup> Folio 36 ib.

<sup>8</sup> Folio 4 ib.

<sup>9</sup> Folio 7 ib.

<sup>10</sup> Folio 9 ib.

<sup>11</sup> Ib.

Añadió que la norma aplicable es la cláusula general sobre sanciones administrativas tanto a las entidades vigiladas como a sus empleados, contenida en los artículos 209 y 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

## **2. En cuanto al artículo 1º de la Ley 95 de 1890.**

Afirmó que “el desencaje que ha sido objeto de la sanción en cuestión, es producto de hechos constitutivos de fuerza mayor como eximentes de responsabilidad<sup>12</sup>”

En su opinión se presentan los dos elementos señalados por la Ley y la jurisprudencia para la existencia de fuerza mayor, a saber, la imprevisibilidad y la irresistibilidad.

En relación con el primer elemento considera que la situación de gran iliquidez presentada en la economía y que afectó al sector financiero, precisamente en las fechas en que Granahorrar incurrió en desencaje, era completamente imprevisible, aún para el mismo Banco de la República, pues en su informe anual de marzo de 1998 reportó “... un ambiente de relativa normalidad...”<sup>13</sup>.

Sin embargo, a raíz de las medidas de protección de la tasa cambiaria adoptadas por el Banco de la República, consistentes básicamente en la venta de reservas internacionales sin la toma de medidas ulteriores de reposición de la liquidez retirada del mercado, se generó un elevado incremento de las tasas de interés llegando a niveles del 22% hasta más del 70% en el sector interbancario. Igual aconteció, consecuentemente, con las tasas de captación del sistema.

En torno a la irresistibilidad, aduce que la prevención de tales hechos escapó completamente al control del banco, no obstante haber adoptado todas las medidas posibles para mantener los niveles apropiados de encaje.

## **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Superintendencia Bancaria se opuso a las pretensiones de la demanda con base en los siguientes planteamientos<sup>14</sup>:

A título de excepción propone la “no aducción de hechos en vía gubernativa”, en cuanto la sociedad actora no expuso el cargo relacionado con la excepción de inconstitucionalidad respecto de la mencionada Resolución 22 de 1996 en la vía gubernativa, motivo por el cual no es dable el invocarlo en esta instancia jurisdiccional, por lo que solicita a esta Corporación, decisión inhibitoria sobre el mismo. Formula una excepción genérica para que se declare oficiosamente por parte del Tribunal toda excepción de fondo probada en el expediente.

Como argumentos de fondo propone:

Que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos hacía imperioso dar cumplimiento a las normas de la Junta Directiva del Banco de la República, como lo hizo la Superintendencia en el presente caso, respecto a la Resolución 22 de 1996, sobre imposición de sanciones.

---

<sup>12</sup> Folio 11 ib.

<sup>13</sup> Folio 12 ib.

<sup>14</sup> Folio 64 ib.

Que el banco demandante confesó en forma espontánea el haber incurrido en defectos de encaje, limitándose su defensa a pretender la exoneración de su responsabilidad con base en hechos no constitutivos de fuerza mayor.

Que el régimen constitucional y legal del Banco de la República otorga a la Junta Directiva, en su condición de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la calidad de órgano regulador con la facultad de expedir disposiciones de carácter general en tales materias. Esta atribución si bien debe ejercerse en coordinación con la política económica general, tiene no obstante, plena autonomía respecto del Presidente de la República y de cualquier otra autoridad estatal, incluido el Congreso. Añade que dentro de las áreas incluidas en las referidas materias se encuentra el uso de instrumentos tendientes a controlar la cantidad, costo y disponibilidad del dinero y del crédito a fin de mantener y estabilizar el nivel general de precios. Dentro estos instrumentos, cuentan con preferencia aquéllos indirectos, es decir los aplicados a través del mercado, como las operaciones de mercado abierto, la regulación administrativa de la tasa de interés y el encaje bancario.

Que la propia Ley 31 de 1992 en su artículo 16 literal a), otorgó en forma expresa a la Junta Directiva la facultad de fijar y reglamentar el encaje, señalar o no su remuneración y establecer las sanciones por infracciones en la materia, por lo cual se excluye necesariamente el desconocimiento del principio de legalidad.

Que esta facultad en cabeza de un órgano especializado del Estado ha sido confirmada en forma reiterada en varios pronunciamientos de constitucionalidad tanto respecto de la anterior Junta Monetaria como de la actual Junta Directiva del Banco de la República.

Que la presunción de constitucionalidad que cobija a las leyes determina que solo en forma excepcionalísima y siempre que se presente violación flagrante y ostensible de la Constitución Política puede ser inaplicada una norma de rango legal, que no es el caso de la Ley 31 de 1992.

Que no existe fuerza mayor en cuanto los hechos de que se trata no eran irresistibles ni imprevisibles y de alguna manera se derivan de la conducta culpable del obligado. Sostiene que si la coyuntura nacional hubiera sido determinante para efecto del cumplimiento del encaje, todas las entidades financieras, las cuales sufrieron la misma crisis, hubieran incurrido en situaciones de desencaje. Agrega que la inadecuada administración, manejo y orientación de las herramientas a su alcance, fue lo que llevó a Granahorrar a presentar la irregularidad sancionada.

Concluye solicitando la denegación de las súplicas de la demanda y la condena en costas y agencias en derecho a la parte actora.

#### **ACTUACIÓN PROCESAL PROBATORIA**

Presentó el proceso una intensa actividad probatoria, la cual dada su relevancia para la decisión que se tomará, se resume aquí en sus aspectos pertinentes.

**1. La demandante** solicitó entre otras, el decreto y práctica de las siguientes pruebas<sup>15</sup>:

**Documentales aportadas**, entre ellas los informes de la Junta Directiva del Banco de la República presentados durante las sesiones ordinarias del Congreso de la República en los meses de marzo y julio de 1998 y marzo de 1999. Estas pruebas fueron decretadas por el a quo<sup>16</sup>.

**Documentales a solicitar**, entre otras, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y al Banco de la República sobre el DTF entre los años 1991 a 2000, y al Banco de la República sobre líneas especiales de liquidez otorgadas a Granahorrar y sobre comportamiento de la tasa de cambio. Estas pruebas fueron decretadas por el a quo.

**Testimoniales a dos particulares expertos**, sobre la imprevisibilidad de las circunstancias en discusión, pruebas que fueron denegadas en primer lugar, pero luego de un breve debate procesal, se decretaron y practicaron<sup>17</sup>.

**Dictamen pericial** en relación con la previsibilidad del incremento de las tasas de interés y la situación de iliquidez en el momento en debate, el cual fue ordenado por el Tribunal y presentado oportunamente por los peritos<sup>18</sup>.

La parte demandada, con posterioridad a la solicitud de aclaración y complementación solicitada, controvertida y finalmente practicada<sup>19</sup>, objetó por error grave el mencionado dictamen<sup>20</sup>.

Después de la actividad y controversia procesal que correspondió y de la práctica de pruebas específicas relacionadas con la objeción al dictamen, decretadas por esta Sala en virtud del recurso de alzada, el Tribunal no se pronunció, respecto a la objeción al dictamen pericial<sup>21</sup>.

**Inspección judicial** a Granahorrar con exhibición de libros y papeles la cual rechazó el Tribunal y en su lugar ordenó oficiar a la entidad financiera la remisión de los documentos relevantes. Dichos documentos fueron remitidos por el banco y aportados al expediente<sup>22</sup>.

**2. La demandada** solicitó entre otras pruebas documentales, oficiar a la Superintendencia Bancaria sobre cumplimiento del encaje por parte de otras entidades financieras durante el periodo que se analiza, a la Corte Suprema de Justicia para la remisión de dos fallos relacionados con atribuciones de la Junta Monetaria y al Consejo de Estado sobre la excepción de inconstitucionalidad al artículo 23 de la Ley 7 de 1973 por la cual se dictan entre otras, medidas en relación con la Junta Monetaria.

Posteriormente aportó, con la solicitud de su decreto oficioso por parte de la instancia sustanciadora, Sentencia de la Corte Constitucional sobre la declaratoria de exequibilidad del literal a), parcial, del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, sobre

---

<sup>15</sup> Folio 53 a 55 ib.

<sup>16</sup> Folio 101 ib.

<sup>17</sup> Folios 102, 105, 108, 112, 120, 198 y 203

<sup>18</sup> Folio 252 ib.

<sup>19</sup> Folios 268, 274 y 306 ib.

<sup>20</sup> Folio 314 ib.

<sup>21</sup> Folio 478 ib.

<sup>22</sup> Ver tres cuadernos separados contentivos de la documentación listada en comunicación del banco a folio 247 ib.

atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República en materia de sanciones por infracción a las normas sobre encaje<sup>23</sup>.

## LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo del 31 de julio de 2008<sup>24</sup> declaró no probadas las excepciones propuestas y denegó las súplicas de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

**1. En relación con la primera de las excepciones propuestas** por la parte demandada consistente en que no se expuso en la vía gubernativa el cargo relacionado con la excepción de inconstitucionalidad de la Resolución 33 de 1996 de la Junta Directiva sobre multas a establecimientos de crédito, indicó:

“... la Sala desestimaré la excepción planteada porque si bien, en principio, deben coincidir los hechos aducidos en la vía gubernativa y en la actuación judicial, el criterio sostenido por esta Corporación, en tal sentido, para asegurar el derecho de defensa de la entidad, se morigera cuando se encuentran de por medio los derechos constitucionales fundamentales pues, en tales circunstancias, negarse al examen de los cargos implicaría un desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia y de la capacidad de las acciones ordinarias contenciosas para proteger los derechos constitucionales fundamentales”<sup>25</sup>.

Rechazó igualmente el Tribunal la excepción genérica propuesta por cuanto en su parecer “... no se encuentra probada ninguna excepción que impida realizar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos esgrimidos contra los actos acusados...”<sup>26</sup>.

**2. Sobre el aspecto de fondo** señaló que se ha planteado en la demanda un solo cargo, “Violación de las normas en que deberían fundarse los actos demandados”, desglosado en dos aspectos: “... la violación de los artículos 4 y 29 de la Constitución Política de un lado, y por otro, la violación del principio de fuerza mayor como eximente de responsabilidad, conforme al artículo 1 de la ley 95 de 1890”<sup>27</sup>.

**a. En relación con el primer punto referente al principio de legalidad**, afirmó que el literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-827 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis, expresamente otorga al Banco de la República la facultad de establecer las sanciones por infracción a las normas sobre encaje, en el entendido de que tales sanciones deberán ser siempre pecuniarias.

De acuerdo con lo anterior concluye el Tribunal que, en consecuencia “... el Banco de la República si tiene competencia para establecer, vía reglamento, faltas por la violación de las normas sobre encaje bancario puesto que la estricta reserva de ley que se predica, por ejemplo, para materias penales se morigera cuando se trata de sanciones administrativas (...) con la posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas, es decir, la

---

<sup>23</sup> Folio 123 cuaderno principal primera instancia.

<sup>24</sup> Folio 478 ib.

<sup>25</sup> Folio 482 ib.

<sup>26</sup> Folio 483 ib.

<sup>27</sup> ib.



tipicidad...”<sup>28</sup>. Agrega que esta descripción pormenorizada incluye la posibilidad de establecer la clase y la cuantía de las sanciones.

Concluye respecto de este cargo, que “... como la entidad accionada, para efectos de imponer la sanción que se cuestiona se fundamentó en un reglamento que se aviene con el principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria...”, se respetaron la Constitución y la Ley y resultaba improcedente su inaplicación.

**b. Respecto al segundo tema, relacionado con la fuerza mayor**, afirmó el a quo que conforme con el artículo 1 de la Ley 95 de 1890 y según lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia<sup>29</sup> “... la fuerza mayor requiere de la concurrencia de dos elementos, a saber, la imprevisibilidad y la irresistibilidad...”.

Descarta la imprevisibilidad en el caso que se estudia, pues surge la cuestión de si los hechos reseñados pueden determinar la no previsibilidad en relación con el encaje. Adiciona que, como la ha manifestado el Consejo de Estado en sentencia de 5 de agosto de 1994, C.P. Consuelo Sarria Olcos, “... no puede admitirse que el desencaje en que pueda incurrir una entidad financiera constituya un hecho imprevisible e irresistible porque, por una parte (...) las entidades del sector financiero diariamente están informadas sobre el comportamiento de tales disponibilidades para determinar si pueden o no realizar las operaciones activas y pasivas y, por la otra, cada una de las referidas entidades conoce de antemano su obligación legal de mantener los niveles de encaje en orden a establecer unos márgenes de seguridad ...”<sup>30</sup>.

Añade que si bien la situación era difícil para el sector, como lo advierte el Informe del Banco de la República de julio de 1998<sup>31</sup>, “... la regularidad con la que se maneja la información relativa a tales disponibilidades era un elemento que le brindaba suficientes criterios a Granahorrar para mantener unos márgenes de seguridad que no afectaran sus disponibilidades dinerarias para el encaje...” pero que “... lo cierto es que la situación en que se encontraba Granahorrar, imputable a deficiencias de orden interno, la colocó en una condición de mayor vulnerabilidad para enfrentar un entorno ciertamente difícil. Pero como tales circunstancias provinieron de debilidades internas de la entidad, detectadas de tiempo atrás, no hay justificación para que se invoquen como fundamento de la eximente de responsabilidad de fuerza mayor”<sup>32</sup>.

Agrega que acorde con el Informe de la Superintendencia Bancaria sobre las brechas de liquidez “...permitía advertir graves problemas de Granahorrar dentro del año anterior a los desencajes”<sup>33</sup>.

Transcribe el testimonio técnico practicado en la etapa probatoria resaltando los apartes en que se afirma la “no inevitabilidad del incumplimiento del encaje”.

Finalmente en apoyo de sus planteamientos invoca la sentencia del Consejo de Estado de 26 de septiembre de 2007, C.P. Juan Angel Palacio Hincapié, proferida en un caso similar de multa por defectos de encaje entre las mismas partes por

---

<sup>28</sup> Folio 491 ib.

<sup>29</sup> Invoca el Tribunal sentencias de 31 de agosto de 1942, 27 de febrero de 1974 y 29 de noviembre de 1989 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.

<sup>30</sup> Folios 502 – 503 cuaderno principal primera instancia.

<sup>31</sup> Folio 502 ib.

<sup>32</sup> Folio 505 ib.

<sup>33</sup> Folio 504 ib.

varios períodos bisemanales de julio, agosto y septiembre de 1998, sentencia en la cual se denegaron los cargos relacionados con la fuerza mayor dado que “... las circunstancias que rodearon la economía del país para la época de discusión no pueden ser consideradas como el hecho imprevisible que llevó al desencaje de la actora...”<sup>34</sup>.

Concluye el Tribunal sus argumentos sobre los aspectos de fondo, señalando que tampoco encuentra irresistibilidad en los fenómenos económicos de la época que se analiza, pues no se presentó un proceso generalizado de desencaje de las entidades del sector.

Por último, guardó silencio el a quo en torno a las objeciones al dictamen pericial presentadas por la Superintendencia.

## RECURSO DE APELACIÓN

La entidad demandante apeló la sentencia del Tribunal con fundamento en las siguientes razones<sup>35</sup>:

### **1. Las debilidades de los fundamentos del fallo impugnado por la imposibilidad de alegar culpa del banco por los hechos sancionados y por el indebido análisis del material probatorio.**

Sobre **la culpa concurrente del banco**, indicó el apelante que “... contrario a lo afirmado por el Tribunal de Cundinamarca en la sentencia del (sic) primera instancia, en el proceso está debidamente probado que el Banco Granahorrar no pudo acreditar el encaje legal (...) por circunstancias ajenas a su dominio, constitutivas de fuerza mayor, lo que constituye un eximente de responsabilidad...”<sup>36</sup>.

Adiciona que el tema de la culpa concurrente del administrado no forma parte de la litis dado que no fue alegado por la Superintendencia en la contestación de la demanda ni constituyó base de excepción alguna, y tan solo se menciona en las objeciones al dictamen, las cuales no fueron probadas ni hubo pronunciamiento expreso del Tribunal de instancia al respecto.

Indica que si en gracia de discusión se aceptare que era tema del debate procesal, “... de manera alguna se probó en el expediente un actuar negligente o desprevenido de la administración del Banco...”<sup>37</sup>.

En relación con el “**indebido análisis probatorio**” reiteró que no existe prueba en el expediente que demuestre una deficiencia en el actuar del banco. Consideró igualmente, que el análisis del testimonio técnico es erróneo en la medida en que dicha exposición en vez de permitir concluir la evitabilidad de la situación de encaje, demuestra precisamente lo contrario, lo extremo de las circunstancias que hicieron imprevisible e irresistible la condición que determinó el problema de desencaje de la entidad financiera.

---

<sup>34</sup> Folio 506 ib.

<sup>35</sup> Folio 5 cuaderno de la apelación

<sup>36</sup> Folio 6 ib.

<sup>37</sup> Folio 7 ib.

## 2. La existencia de hechos imprevisibles e irresistibles que conllevaron al defecto en materia de encaje.

Sobre el particular sostiene la apelante que en pruebas contundentes se demostró la existencia de **“circunstancias ajenas a su dominio [del banco], constitutivas de fuerza mayor, lo que constituye un eximente de responsabilidad...”**, como el dictamen pericial **“... cuya presunta objeción por error grave NO FUE DEMOSTRADA, en el cual se afirma:**

(...)

**“... al sistema financiero lo tomó por sorpresa este comportamiento de la tasa, porque la principal razón de las autoridades de política económica fue la defensa de la banda cambiaria y no la liquidez de la economía...”**<sup>38</sup> y más adelante **“De donde se puede inferir que ante un hecho no previsible, como lo fue la situación cambiaria, se sacrificaría el nivel de liquidez de la economía, evento que no era previsible y, por lo tanto, no estaba registrado en los documentos de proyección macroeconómica”**<sup>39</sup>.

Añade que la **“... inesperada política monetaria contraccionista, que ‘secó’ el mercado del dinero, como respuesta a la especulación que por aquéllas calendas se estaba efectuando contra el peso”** explica la situación de Granahorrar como consecuencia de los defectos de liquidez del conjunto de la economía<sup>40</sup>.

Señala que dentro de las causas de la situación de iliquidez del mercado se hallaba el efecto indicado por el Banco de la República en informe aportado al proceso<sup>41</sup> de dos hechos imprevisibles: la crisis de los mercados del sudeste asiático y la moratoria de la deuda externa rusa, lo que llevó, a raíz de las medidas de política monetaria adoptadas por el Banco de la República en defensa de la banda cambiaria, a reducir el nivel del dinero disponible en el mercado por debajo del límite inferior del corredor sobre el cual había manifestado previos compromisos de política económica<sup>42</sup>.

Aduce que toda esta situación **“... era IMPREVISIBLE**. Aunque pudiera existir una posibilidad teórica de ocurrir, los elementos objetivos de la economía y las políticas dictadas por el Banco de la República hacían prever normalmente, que el dinero no llegaría a la escasez que alcanzó para la época de los desencajes de GRANAHORRAR y mucho menos que la (sic) las tasas de interés se incrementarían escandalosamente, como llegó a ocurrir...”<sup>43</sup>.

Concluye el apelante que estas particulares circunstancias hicieron además irresistible para Granahorrar el incumplimiento de los niveles de encaje **“.. a pesar de las medidas heroicas que la entidad adoptó para cumplir...”**<sup>44</sup> situación que no puede compararse con la de otras entidades porque las circunstancias de cada una son diferentes.

## 3. Carencia de regularidad en la tipificación de la pena por parte del Banco de la República.

---

<sup>38</sup> Folio 11 ib.

<sup>39</sup> Folio 12 ib.

<sup>40</sup> Folio 13 ib.

<sup>41</sup> Folio 363 cuaderno principal primera instancia

<sup>42</sup> Folio 19 cuaderno segunda instancia

<sup>43</sup> Folio 15 ib.

<sup>44</sup> Folio 20 ib.

Sostiene que la controversia respecto de la tipicidad de las sanciones en esta materia se mantiene a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad del literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, pues en dicha providencia no se "... hizo referencia a la autoridad encargada de establecer la dosimetría de la pena aplicable a los defectos en materia de encaje...", vacío que determina que sea el legislador y no otra autoridad, como la Junta Directiva del Banco de la República, el que deba establecer los parámetros para el efecto.

Deduca de ello la violación de los artículos 4 y 29 de la Constitución Política.

Finaliza solicitando la revocación de la sentencia recurrida, la declaración de nulidad de los actos demandados, el reintegro de la multa pagada, actualizada con el índice de precios al consumidor y con reconocimiento de intereses y la supresión de los archivos de la Superintendencia de la sanción impugnada.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Reitera en lo esencial la demandada en su alegato de conclusión<sup>45</sup>, los argumentos contenidos en la contestación de la demanda en cuanto a la aceptación por parte del banco de la ocurrencia de las irregularidades en materia de encaje, la no configuración de la fuerza mayor o caso fortuito por carencia de los caracteres de imprevisibilidad e irresistibilidad de los hechos aducidos por la demandante en relación con la situación de desencaje, la débil situación de liquidez de la entidad financiera, su insuficiente manejo de los riesgos propios de la actividad de intermediación financiera y la competencia del Banco de la República para determinar las sanciones por la violación de las normas sobre encaje bancario así como su clase y cuantía, siempre y cuando sea de índole pecuniaria.

Añade que el Tribunal hizo un correcto y adecuado análisis del material probatorio, con el cual llegó a las conclusiones que le llevaron a desestimar las pretensiones de la demanda.

Solicita en consecuencia la confirmación de la sentencia impugnada.

La parte demandante no presentó alegatos de conclusión en esta etapa.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Sexta Delegada conceptuó<sup>46</sup> a favor de la confirmación de la sentencia apelada con base en que:

No existe razón para inaplicar la Resolución 022 de 1996 frente a los defectos de encaje presentados por Granahorrar pues el legislador en desarrollo del artículo 372 de la Constitución Política expidió la Ley 31 de 1992 en cuyo artículo 16, literal a), declarada exequible por la Corte Constitucional, otorgó expresamente al Banco de la República tal facultad.

No se presentan hechos excluyentes de la responsabilidad del banco por la situación de desencaje "... por cuanto la entidad cuenta a diario con la información

---

<sup>45</sup> Folio 52

<sup>46</sup> Folio 44 ib.

financiera a observar en la toma de las medidas a que está obligada, en los términos de los artículos 6 y 8 de la Resolución Externa 14 de 1994 de la Junta Directiva del Banco de la República<sup>47</sup>.

En apoyo de esta posición, invoca la sentencia de 26 de septiembre de 2007 de esta Corporación, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, proferido en asunto similar entre las mismas partes, según el cual la situación económica en la época del descaje no puede ser considerada como el hecho imprevisible que llevó a la actora a presentar tal irregularidad. Sin que sea tampoco irresistible pues el efecto en las demás entidades financieras no fue el mismo.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto de fondo planteado en la apelación y sobre el cual versa el debate de la segunda instancia contiene tres aspectos:

1. La legalidad de la sanción impuesta por la Superintendencia Financiera;
2. La existencia de fuerza mayor o caso fortuito para el incumplimiento del Banco Granahorrar; y
3. El análisis probatorio llevado a cabo por el Tribunal sobre la imprevisibilidad y sobre el aspecto de la “culpa concurrente”.

Se analizarán cada uno en su orden, pero se estima procedente hacer unas consideraciones previas sobre el aspecto probatorio relacionado con la no decisión de las objeciones por error grave al dictamen pericial.

#### 1. Las objeciones al dictamen pericial

Como se indicó al hacer la relación de la actividad probatoria<sup>48</sup>, observa la Sala que el a quo no decidió en la sentencia de primera instancia, como correspondía de acuerdo con las voces del numeral 6 artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, sobre las objeciones al dictamen pericial por error grave planteadas por la parte demandada, ni adicionó de oficio su pronunciamiento con el fin de contemplar el punto, como lo ordena el artículo 311 ib. Tampoco la parte interesada lo solicitó al a quo, ni apeló el punto en particular para ante esta Corporación, por lo que de conformidad con el parágrafo del artículo 140 ib.<sup>49</sup> por tratarse de una irregularidad no contemplada expresamente en esa norma, se tendrá por subsanada.

Ello determina que el dictamen se encuentra en firme y forma parte del acervo probatorio válido del proceso que por lo tanto ha debido ser y será tenido en cuenta con el valor probatorio que le corresponde.

Sin embargo, la Sala, acorde con los artículos 187, 241 y 243 ib.<sup>50</sup> tendrá en cuenta también y apreciará conjuntamente con aquél y con las demás pruebas

<sup>47</sup> Folio 48 reverso ib.

<sup>48</sup> Página 8 supra

<sup>49</sup> Señala el mencionado parágrafo que “Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este Código establece”

<sup>50</sup> Sostienen estas normas en su parte pertinente que:

“Art. 187.- Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”.

existentes en el expediente, con el valor que les corresponda, los documentos técnicos debidamente allegados con ocasión del trámite de la objeción.

## **2. La legalidad de la sanción impuesta por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia)**

La legalidad de las facultades de la autoridad monetaria en general y en materia de encaje en particular, ha sido tema de amplio debate jurisprudencial dados los constantes cuestionamientos al conferir este tipo de atribuciones a un órgano especializado con una naturaleza excepcional frente al legislativo y de alguna manera también frente al ejecutivo.

En efecto, al respecto se pronunció la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de junio de 1969, M.P. Hernán Toro Agudelo, en demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del artículo 5º de la Ley 21 de 1963, artículo por el cual se creó la Junta Monetaria<sup>51</sup> y los literales a), b), c), d), e) e i) del artículo 6º del Decreto Ley 2206 del mismo año sobre funciones de la Junta<sup>52</sup>. Sostuvo la Corte en este fallo que declaró la exequibilidad de las normas demandadas:

“De tiempo atrás, en diversos estatutos, se había consagrado en el país que la política monetaria, cambiaria y de crédito, que reconoce su origen en el Congreso y su dirección inmediata, se cumpliera a través de las determinaciones de la Junta Directiva del Banco de la República, con la obvia participación decisoria del Ministro de Hacienda en representación del Gobierno. El artículo 5) confiere estas atribuciones a la Junta Monetaria...”

En particular refiriéndose al encaje y al otorgamiento de su fijación y manejo a la Junta, convalida la posición del Gobierno de que:

“Ha ido robusteciéndose la tendencia a hacer representar al encaje legal una función más importante aún que la descrita, cual es la de utilizarlo como medio rápido y eficaz de regulación de la política de crédito. Tal ha

---

*“Art. 241.- Al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso. Si se hubiere practicado segundo dictamen, éste no sustituirá al primero pero se estimará conjuntamente con él, excepto cuando prospere objeción por error grave”.*

*“Art. 243.- Los jueces podrán solicitar, de oficio o a petición de parte, informes técnicos o científicos sobre avalúos y otros hechos de interés para el proceso, a los médicos legistas, a la Policía Judicial, al Instituto Geográfico ‘Agustín Codazzi’ y en general a las entidades y dependencias oficiales que dispongan de personal especializado, y a las que tengan el carácter de consultoras del Gobierno. (...)”*

<sup>51</sup> Decía la norma: “Créase la Junta Monetaria encargada de: .... b) Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional”

<sup>52</sup> **“ARTÍCULO 6o.** De acuerdo con el artículo 5o literal b) de la Ley 21 de 1963, adscribense a la Junta Monetaria las siguientes funciones que podrá ejercer mediante normas de carácter general.

a). Fijar de acuerdo con las circunstancias monetarias y crediticias, límites específicos al volumen total de los préstamos o inversiones de las instituciones de crédito o a determinadas categorías de ellos;  
b). Señalar la tasa de crecimiento del total de los activos a que se refiere el literal anterior o de determinadas clases de ellos, durante un cierto período, pudiendo establecer tasas diferentes por entidades, atendiendo entre otras razones a su contribución a la financiación de operaciones de desarrollo económico;  
c). Señalar las tasas máximas de interés o descuento que los establecimientos de crédito pueden cobrar a su clientela sobre todas sus operaciones activas. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como clase de operación, el destino de los fondos y lugar de su aplicación. Las instituciones de crédito que cobraren tasas de interés en exceso de los máximos fijados por la Junta Monetaria, estarán sujetas a las sanciones que establezca la Junta en norma general para estos casos;  
d). fijar los plazos de los préstamos y descuentos que efectúen las instituciones de crédito y las clases y montos de las garantías requeridas en tales operaciones;  
e). Prohibir a los establecimientos de crédito la ejecución de ciertas clases de préstamos e inversiones que a su juicio conlleven grave riesgo o establecer una determinada proporción entre tales operaciones y su capital pagado y reserva legal.  
(...)  
i). Reglamentar las operaciones de crédito comercial de consumo por instalamentos o de ventas a plazos de los establecimientos crediticios o comerciales o de cualquier otra índole.”

sido el origen de la teoría de los encajes flexibles... para impedir la expansión o contracción perjudicial del crédito”

Posteriormente se reiteró tal posición en favor de la existencia y funciones de la autoridad monetaria en sentencia de 14 de diciembre de 1973, M.P. Eustorgio Sarria, en demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 7 del mismo año sobre atribuciones del Banco de la República y la Junta Monetaria también fallada en contra de las pretensiones de la demanda.

La norma demandada establecía en el literal a) del artículo 23:

“Adiciónase las facultades encomendadas a la Junta Monetaria con las siguientes:

- a) **Fijar, variar y reglamentar el encaje legal** de los bancos, cajas de ahorro, corporaciones financieras y, en general, de todas las entidades que reciban depósitos a la vista o a término, de establecer encajes diferenciales de acuerdo con las clases de activos que se quiera fomentar o desalentar; señalar los sistemas de cómputo para liquidar los encajes y **establecer y definir las infracciones a las normas sobre encaje, así como establecer las sanciones por el incumplimiento de las mismas**”. (resaltado fuera del texto)

La Alta Corporación expresó:

“... es forzoso concluir que la adopción y dirección de la política monetaria del Estado, **sin reserva**, está encomendada a la Junta Monetaria, por decisión soberana y privativa del Congreso, y como una expresión democrática de la voluntad popular...” (subrayado fuera del texto)

Estas sentencias que confirman la existencia de una posición constante en beneficio del reconocimiento de atribuciones en materia de encaje a una Junta o autoridad monetaria especializada, hallan su corroboración en fallos más recientes como el de Sección Cuarta del Consejo de Estado de 15 de marzo de 1991, C.P. Carmelo Martínez Conn, en que se estudió la excepción de inconstitucionalidad del artículo 23 en mención. Dijo esta Corporación:

“De conformidad con el literal a) del artículo 23 de la Ley 7a. / 73, la Junta Monetaria tiene facultad para regular el encaje legal de los Bancos y Corporaciones de Ahorro y Vivienda, señalar el sistema de cómputo y liquidación de los mismos, imponer sanciones, quienes (sic) incumplan dichas normas, es decir, bancos, corporaciones financieras, cajas de ahorro, y, en general, las entidades que reciban depósitos del público a la vista o a término.”

El 8 de agosto del año de 2001, la Corte Constitucional con ponencia de Álvaro Tafur Galvis, al decidir desfavorablemente la demanda de inconstitucionalidad contra el literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, sobre funciones del Banco de la República<sup>53</sup> en materia de sanciones por desencaje y que se aplica expresamente al caso que nos ocupa, indicó que:

---

<sup>53</sup> “**Artículo 16. Atribuciones.** Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

a) Fijar y reglamentar el encaje de las distintas categorías de establecimientos de crédito y en general de todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, señalar o no su remuneración y establecer las sanciones por infracción a las normas

“... el organismo encargado de las funciones de banca central **no es solamente regulador y titular de funciones de supervisión sino que su acción se proyecta, además, en el ámbito de ejecución directa de las políticas estatales en la materia.** Esas especialísimas inspiraciones se proyectan en la necesidad constitucionalmente explícita de que la ley al desarrollar los enunciados constitucionales plasme la sujeción del Banco de la República “a un régimen legal propio.

(..)

“..Para la Corte, desde esta perspectiva es claro que sí la Junta Directiva, como la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, tiene entre sus funciones legales la de fijar y reglamentar el encaje de los establecimientos de crédito, va de suyo que pueda determinar las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las reglas que dentro del marco constitucional y legal (encaje para las distintas categorías de establecimiento, diferenciación según se trate de depósitos a la vista, a término o de ahorro, fije o no la remuneración). Teniendo para ello consideraciones como las que se enuncian en la propia disposición: la clase y plazo de la operación sujeta a encaje. También expresa la norma que el encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja. Encuentra la Corte que **limitar las potestades normativas del Banco de la República en cuanto hace a la regulación de las sanciones, en cuanto efectos necesarios de la violación del encaje, más allá de los parámetros generales que le señala el artículo 16 de la Ley 31 de 1992, equivaldría a dejar sin fundamento, en esta materia, su condición de autoridad reguladora constitucionalmente establecida y abolir la herramienta legalmente prevista para asegurar en la práctica la operatividad de las medidas sobre encaje,** y mantener las proyecciones que en la política macroeconómica aquellas deben tener...”. (resaltado fuera del texto)

La sentencia de constitucionalidad que se cita, está amparada por la fuerza de cosa juzgada erga omnes y por ende debe ser aplicada en el caso que nos ocupa, especialmente porque las razones relativas a la autonomía del banco como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y el cumplimiento de los requisitos mínimos del principio de legalidad en la descripción del sistema sancionador aparecen descritos de manera general en la ley y fueron avalados de forma persuasiva en dicha sentencia de constitucionalidad así:

“Para el caso en análisis, la formulación de las consecuencias de la transgresión de la conducta impuesta por la ley ( observancia del encaje fijado por la Junta Directiva del Banco de la República para un período determinado) corresponde por mandato legal expreso ( conforme a la norma demandada) a la misma Junta Directiva del Banco de la República, como se ha señalado, al paso que la aplicación de los efectos de la conducta omisiva en cada caso compete a una autoridad administrativa determinada por la ley, la Superintendencia Bancaria.

Circunscribiendo el análisis al aspecto de formulación de la "sanción" a que se alude en la disposición acusada, que es el directamente tachado de inconstitucional por el actor, y para efectos de establecer si la disposición acusada, en cuanto prevé que la Junta Directiva del Banco de la República puede no solo establecer las reglas sobre el denominado encaje de las

---

*sobre esta materia. Para estos efectos, podrán tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y plazo de la operación sujeta a encaje. El encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja.”*



entidades financieras sino también regular las consecuencias del incumplimiento de las mismas, es necesario recalcar que es la ley, precisamente en la disposición acusada, la que provee a la Junta Directiva del Banco de la República de dicho fundamento, en desarrollo del mandato constitucional según el cual la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria cambiaria y crediticia "conforme a las funciones que le asigne la ley" (Artículo 372 de la Constitución).

Al respecto, no sobra recordar que la norma en estudio tiene claros antecedentes que se remontan a la Ley 45 de 1923, reiterados en las Leyes 21 de 1963 y 7ª de 1973 (en especial el artículo 23) que habilitaron a la Junta Monetaria (cuyas funciones fueron asignadas por la Ley 31 de 1992 a la Junta Directiva del Banco de la República) para determinar el encaje y las sanciones por el incumplimiento del mismo por parte de las entidades bancarias y financieras obligada.

Ahora bien, debe la Corte preguntarse si la forma como la ley acusada hace la atribución a la Junta Directiva del Banco, se aviene o no con el principio de legalidad. Como ya se expresó el principio de legalidad, común a todos los regímenes punitivos, no se proyecta en todos ellos con la misma intensidad. En el presente caso no se está frente a un régimen sancionatorio penal, ni al régimen administrativo disciplinario, sino a un régimen de sanciones en el ámbito de la acción económica del Estado para el cumplimiento del mandato específico de los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución.

Así las cosas, la Corte en consonancia con su propia jurisprudencia comparte plenamente las apreciaciones hechas por el Señor Procurador en el concepto de rigor en cuanto a que en la norma acusada "los elementos del principio de legalidad se cumplen a cabalidad". En efecto, la disposición legal sujeta al estudio de la Corte determina de manera directa la conducta punible, esto es la inobservancia de las disposiciones que establecen el margen de encaje, los sujetos pasivos que son todas las entidades que reciban depósitos a la vista, a término o de ahorro, cuyas características institucionales se definen en el estatuto orgánico del sistema financiero (Decreto ley 663 de 1993) en el cual se prevé el procedimiento que ha de observar la Superintendencia Bancaria en los casos en que debe imponer sanciones a las entidades reguladas por el mencionado estatuto.

La demanda glosa la falta de precisión en que incurre la disposición acusada al no determinar el tipo de sanción que puede señalar la Junta Directiva del Banco de la República para que sea impuesta por la Superintendencia Bancaria, pero para ello se apoya en dos sentencias de la Corte que se refieren con exclusividad al principio de legalidad (y de tipicidad) en materia penal -Sentencias C-127 de 199 y C-133 de 199- y no sancionadora administrativa que, como se ha analizado, ostenta particularidades que ha puesto de presente la jurisprudencia de esta Corte.

Sobre el particular, debe señalar la Corte que la determinación de la sanción no queda librada al criterio discrecional de la Junta Directiva del Banco como lo figura el demandante pues la ley en el literal a) del artículo 16, en su conjunto, más allá de los apartes acusados establece claros parámetros cuando dispone que en la regulación del encaje la Junta Directiva del Banco ha de tener en cuenta la existencia de distintas categorías de establecimientos de crédito y de entidades que reciben depósitos, los cuales pueden ser a la vista, a término o de ahorro, pueden ser o no remunerados. Para todos esos efectos "podrán tenerse en cuenta consideraciones tales como la clase y plazo de la operación sujeta a encaje." Así mismo se dispone que el encaje deberá estar representado por depósitos en el Banco de la República o efectivo en caja, pues con él se busca, entre otros instrumentos, "el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda". De lo cual

cuadra deducir, siguiendo la doctrina del derecho sancionatorio administrativo, que la sanción habrá de hacerse consistir en multa; sanción administrativa típica que para el caso es la que cabalmente responde a la finalidad primordial de la norma y al interés que con ella se busca proteger, esto es, garantizar el mantenimiento de un nivel adecuado de liquidez en la economía y, paralelamente, servir como mecanismo de protección a los ahorradores, para cubrir los retiros que ellos efectúen. “

Finalmente, esta Corporación en varias sentencias como la de 26 de septiembre de 2007, C.P. Juan Ángel Palacio, reiteró expresamente la existencia de las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República para el efecto:

“...la Sala, no comparte el argumento expuesto por la parte actora, toda vez que la sanción en este caso tiene un fundamento legal, previsto en los literales a) y h) del artículo 16 y 17 de la Ley 31 de 1992 por medio de los cuales se faculta a la Junta Directiva del Banco de la República, como máxima autoridad en materia cambiaria a **expedir actos a los cuales debe sujeción entre otros, las instituciones financieras,** en la que además se dispone sobre sus funciones. No se debe olvidar que el Banco de la República en virtud de lo dispuesto en los artículos 371 y 372 de la Constitución Política ejerce las funciones de banca central, su Junta Directiva es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia conforme a las funciones que le asigne la ley, por lo tanto como autoridad que es, no solamente regula las funciones que el legislador le ha encomendado sino que debe supervisar el cumplimiento de las mismas y **contemplarse el establecimiento de sanciones por el incumplimiento o violación de las regulaciones impartidas por ella.**”

Es de observarse que para la Sala no es relevante la diferenciación planteada por la demandante en cuanto a los elementos de la tipicidad, bastando que la sanción sea pecuniaria para que se cumpla a cabalidad el principio de legalidad de la norma que establece la sanción (literal a) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992) y por ende de la actuación de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), al aplicarla.

Se halla así de recibo la fundamentación del Tribunal sobre este punto por lo que el cargo no prosperará.

### **3. El análisis probatorio llevado a cabo por el Tribunal**

Como se relacionó en el acápite correspondiente<sup>54</sup>, para la fundamentación de su decisión en lo referente a la fuerza mayor, el a quo invocó cinco sentencias: tres de la Corte Suprema de Justicia y dos del Consejo de Estado; y refirió cuatro medios probatorios allegados al proceso: el testimonio técnico del doctor Javier Fernández Riva, el Informe del Banco de la República al Congreso de la República de julio de 1998, el dictamen pericial y el informe técnico sobre brechas de liquidez presentado con ocasión del trámite de las objeciones al dictamen por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia).

Este análisis probatorio requiere la consideración de dos aspectos planteados por el apelante, uno positivo y otro negativo.

**El positivo tiene que ver con la demostración de la existencia de fuerza mayor**, para lo cual, la prueba de sus elementos es indispensable, en particular el

---

<sup>54</sup> Página 9 supra, La Sentencia Apelada

referente a la imprevisibilidad. Sobre este particular se hará el análisis probatorio en este numeral sin perjuicio de complementarlo en sus aspectos más teóricos en el numeral 3 siguiente.

**El negativo se refiere a la glosa del apelante en cuanto a que no se probó la existencia de “culpa concurrente”** que le sea imputable para excluir la exoneración de responsabilidad por el incumplimiento del encaje exigido.

Este último argumento no puede ser aceptado por la Sala, pues ello implicaría que la simple afirmación por parte del banco de haberse dado fuerza mayor o caso fortuito que le impidió cumplir con su posición de encaje, bastaría para entenderla probada, siempre que no se pruebe la culpa del banco.

En efecto, no es lógico pretender que si no se prueba la culpa, automáticamente se entiende probada la fuerza mayor o caso fortuito. Es necesaria la prueba directa de los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad de aquélla.

Tampoco se puede aceptar el argumento de que dadas unas condiciones de iliquidez del mercado y altas tasas de interés, necesariamente se genere una situación de desencaje. Ambos hechos necesitan prueba concreta de la relación de causalidad con carácter imprevisible e irresistible, la cual no se ha aportado en el proceso.

Lo anteriormente planteado permite concluir que no era necesario probar culpa de Granahorrar para desestimar la presencia de fuerza mayor o caso fortuito, pues ésta depende de factores ajenos que no han sido demostrados en el proceso por la parte interesada, relacionados con la prueba de sus elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad.

Resulta pues inane encontrar en el acervo probatorio hechos que dieran lugar a demostrar la existencia de dicha culpa para descartar la fuerza mayor, como se ha indicado.

La Sala coincide parcialmente en este aspecto con el apelante, en cuanto a que no es objeto del debate procesal, el tema de la culpa y su prueba, aunque por razones diferentes y sin aceptar por ello la ocurrencia de la fuerza mayor la cual debía ser probada en forma directa por la demandante.

No prospera en consecuencia este cargo referente a la falta de prueba de la culpa concurrente, por lo que se procederá a considerar la forma en que trató el Tribunal, de acuerdo con los medios probatorios, **el aspecto positivo** indicado relacionado con la prueba de la fuerza mayor.

Dispone el artículo 1 de la Ley 95 de 1890, incorporado al artículo 64 del Código Civil que:

“Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

Dos elementos se han derivado tradicionalmente de esta afirmación, la imprevisibilidad y la irresistibilidad, necesarios para que se de la fuerza mayor o el caso fortuito. A la luz de esta disposición analicemos los fundamentos del Tribunal para su decisión.

**a. Del estudio del testimonio técnico**, deduce el Tribunal que acorde con la opinión experta, aún en las difíciles condiciones económicas presentadas en 1998 de falta de liquidez y altas tasas cambiaria y de interés, "... no es inevitable el incumplimiento del encaje".

Al respecto estima la Sala que efectivamente, en la única declaración técnica presentada por uno de los dos testigos citados, el doctor Javier Fernández Riva, se afirma que si bien las circunstancias coyunturales hacen gravoso el cumplimiento de las normas sobre encaje bancario a las entidades, **el incumplimiento no es inevitable**.

Las demás afirmaciones del experto referentes a que la particular coyuntura económica era de ocurrencia muy poco probable<sup>55</sup>, al carácter sorpresivo, crítico y extremo de las circunstancias, a su no previsibilidad, a la inexistencia de antecedentes, a la "barbaridad" del manejo de las tasas de interés, a la anormalidad de la situación, etc., no hacen, por sí, inevitable el incumplimiento de las normas de encaje pues se refieren en forma directa a la situación económica no al desencaje.

Es decir, se refieren a la imprevisibilidad de la situación económica que generó la iliquidez del mercado y el encarecimiento del dinero, en especial en las operaciones interbancarias, pero no necesariamente a que ellas sean determinantes de defectos de encaje para las entidades financieras en general y en particular para Granahorrar, al punto de poder ser consideradas eventos de fuerza mayor que impidan el cumplimiento que se estudia.

En este orden de ideas encuentra la Sala acertada la conclusión a que llega el Tribunal a partir del testimonio técnico.

**b. A partir del Informe del Banco de la República de julio de 1998**, reproduce el Tribunal, los elementos de la crisis monetaria y crediticia en el momento de los desencajes sancionados, para concluir con el cuestionamiento de que tales ítems puedan "... estimarse como elemento de imprevisibilidad en relación con el tópico específico del encaje bancario, es decir, si la volatilidad de los factores económicos a los que se ha hecho alusión tienen la capacidad para afectar a una administración financiera prudente en relación con el manejo del encaje"<sup>56</sup>.

Sobre el particular, coincide la Sala con la conclusión a que llega el Tribunal, pues como se mencionó en los párrafos tercero y cuarto del literal b. anterior sobre el testimonio técnico a cuyo texto remitimos, no se observa ni se prueba con este informe ni con otras pruebas en el proceso, una relación de causa – efecto suficiente y determinante entre la crisis económica del año 1998 y el desencaje bancario en que incurrió Granahorrar en ese año por los períodos que se estudian.

**c. De las Sentencias del Consejo de Estado de 5 de agosto de 1994, C.P. Consuelo Sarria Olcos y 26 de septiembre de 2007, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié**, concluye el a quo que no puede admitirse que el desencaje en que pueda incurrir una entidad financiera constituya un hecho imprevisible e irresistible porque, conociendo el comportamiento de sus disponibilidades, la entidad puede tomar las decisiones respecto de sus operaciones pasivas y activas para establecer márgenes de seguridad que le permitan cumplir con la obligación legal

---

<sup>55</sup> Folios 219 y 453 cuaderno principal primera instancia

<sup>56</sup> Folio 503 ib.

referente al encaje, sin que sea posible que las circunstancias económicas del momento sean el hecho imprevisible que lleve a la irregularidad sancionada.

Como se ha indicado la Sala coincide con esta posición, planteada no sólo por el Tribunal sino por esta Corporación en las sentencias mencionadas entre otras, por lo que no constituye errónea apreciación por parte del a quo ni causal de desestimación de su decisión.

**d. Del dictamen pericial** concluye el Tribunal que "... la imprevisibilidad que podría predicarse de los fenómenos económicos ocurridos (...), no puede aducirse como razón fáctica para configurar la imprevisibilidad, primer elemento de la fuerza mayor<sup>57</sup>" en el caso que nos ocupa.

Encuentra la Sala esta posición ajustada a la realidad por las siguientes razones:

En primer lugar se observa que los peritos manifestaron que "... al sistema financiero tomó por sorpresa este comportamiento de la tasa porque la principal razón de las autoridades de política económica fue la defensa de la banda cambiaria y no la liquidez de la economía<sup>58</sup>".

Calificaron los peritos tal comportamiento de inesperado, añadiendo que si la situación cambiaria no era un hecho previsible, el evento de la decisión de sacrificar la liquidez tampoco lo era.

Se reitera, que ese comportamiento inesperado puede ser un factor que hizo más gravoso el cumplimiento de regladas posiciones bisemanales de encaje, pero cuyo incumplimiento sólo pudo ser generado cuando otros factores no externos ni ajenos a la voluntad del administrado, concurrieron para la conformación de la posición de la entidad sancionada.

Estos otros factores internos son los determinantes directos de la situación de desencaje en el caso presente y no las condiciones económicas externas, lo cual excluye de plano la fuerza mayor cuya definición legal básica consiste, según lo señala el artículo 1 de la Ley 95 de 1890 anteriormente transcrito, en "... el imprevisto a que no es posible resistir..."<sup>59</sup>.

**e. Del informe sobre brechas de liquidez de la Superintendencia Financiera<sup>60</sup>**, deriva el Tribunal que Granahorrar ya presentaba problemas de liquidez dentro del año inmediatamente anterior a los desencajes, lo que ciertamente la colocó en una situación de vulnerabilidad para enfrentar un entorno difícil, pero que "... como tales circunstancias provinieron de debilidades internas de la entidad, detectadas de tiempo atrás, no hay justificación para que se invoquen como fundamento de la eximente de responsabilidad de fuerza mayor"<sup>61</sup>.

Observa la Sala que en este informe la Superintendencia presenta dos cuadros comparativos de las condiciones de liquidez de Granahorrar frente a las demás entidades del sector (GAP de liquidez y Activos Líquidos Netos), mostrando que estuvo en forma persistente por debajo del promedio del mercado, con una brusca caída entre julio y septiembre de 1998.

---

<sup>57</sup> Folio 504 ib.

<sup>58</sup> Folio 259 ib.

<sup>59</sup> Artículo 1 de la Ley 95 de 1890 incorporada al artículo 64 del Código Civil

<sup>60</sup> Folio 400 cuaderno principal primera instancia

<sup>61</sup> Folio 505 ib.

Aporta el informe otro cuadro que muestra el costo del dinero para Granahorrar tanto para operaciones repos (apoyo de liquidez otorgado por el Banco de la República) como para créditos interbancarios pasivos (compra de liquidez a otras entidades del sector) en el que se observa un notorio incremento en los meses de marzo, mayo, julio de 1998, lo cual declara el informe, es reflejo de las necesidades de recursos inmediatos y de las deficiencias de liquidez.

Sin perjuicio de reafirmar lo expresado anteriormente en cuanto a que la culpa de la entidad sancionada no es tema del debate procesal, resulta improcedente que la demandante pretenda excluirla para deducir una automática aplicación de la fuerza mayor, tanto más cuanto está probado con este informe técnico rendido bajo la gravedad de juramento por la entidad de vigilancia y control, que existían debilidades internas de la entidad relacionadas con problemas de liquidez, en forma anormal frente a similares agentes del mercado financiero.

Se encuentran de recibo en consecuencia las conclusiones a que llega el Tribunal con base en este informe.

Las anteriores consideraciones y análisis probatorio acorde con las reglas de la sana crítica<sup>62</sup> son suficientes para desestimar los cargos de insuficiencia de evaluación probatoria por parte del Tribunal y de necesidad de la prueba de la "culpa concurrente" del banco para desvirtuar la fuerza mayor.

#### **4. La existencia de fuerza mayor o caso fortuito para el incumplimiento del encaje por parte del banco**

Aduce la recurrente, circunstancias ajenas a su dominio, constitutivas de fuerza mayor y por ende eximentes de responsabilidad por su incumplimiento de los niveles de encaje exigidos por el Banco de la República.

Señala igualmente que hizo todo lo que estuvo a su alcance para evitar la situación de iliquidez que llevó al desencaje sin éxito.

Agrega que es improcedente comparar su situación con la de otras entidades que si cumplieron el encaje para derivar de allí la ausencia de irresistibilidad pues las condiciones de cada entidad son diferentes.

Como se ha indicado tanto en la relación de antecedentes procesales como en el numeral 2 anterior de esta parte considerativa, el Tribunal ha planteado en forma reiterativa la improcedencia del argumento de la fuerza mayor por considerar que no es dable derivarla de la situación económica con efectos determinantes en la pérdida de la posición de encaje de la entidad demandante.

Esta es también la posición de la Sala, como se ha manifestado, la cual ha sido sostenida previamente por esta Corporación en fallos como los de 5 de agosto de 1994, C.P. Consuelo Sarria Olcos y el de 26 de septiembre de 2007, C.P. Juan Ángel Palacio, ambos mencionados en autos.

Encuentra la Sala que la diligencia desplegada por Granahorrar para mejorar sus condiciones de liquidez no implica un esfuerzo tendiente a cumplir con los niveles de encaje sino solo a mejorar su liquidez. Las acciones tendientes directamente a dar cumplimiento a los niveles de encaje tienen que ver con la conservación o el incremento del efectivo en caja y de los depósitos en el Banco de la República en

---

<sup>62</sup> Artículo 187 Código de Procedimiento Civil

niveles reglamentariamente aceptables, nada de lo cual hizo la demandante en el período en cuestión.

En cuanto a la comparación que hace la demandada con otras entidades del sector para derivar de allí que las condiciones económicas no fueron determinantes del desencaje pues otros establecimientos de crédito si cumplieron su posición de encaje, coincidimos en lo planteado por la apelante de que la fuerza mayor se presenta para cada caso en particular y por tanto sus elementos también. Pero esto no permite concluir que se halla probada la causal de fuerza mayor, carga que correspondía a la actora sin que lo hubiera logrado.

Siendo lo anterior suficiente para concluir la no prosperidad del cargo, estima la Sala precedente hacer mención a otros elementos probatorios que figuran en el expediente en torno al tema que se discute.

#### **a. Informes Banco de la República.**

En el primero de dichos documentos<sup>63</sup>, informe presentado al Congreso de la República en marzo de 1998, manifiesta el Banco de la República que:

“Entre enero y febrero del presente año, la tasa de cambio se situó muy próxima al borde superior del corredor cambiario, tocándolo en algunas oportunidades, lo que obligó al Banco de la República a intervenir con ventas de divisas. (...) La reducción de las reservas internacionales generó una contracción de la base monetaria, que la llevó a la parte inferior de su corredor. Paralelamente se presentó un mayor dinamismo de la cartera del sistema financiero respecto al incremento de sus fuentes de recursos. En respuesta a estos factores, la tasa de interés interbancaria y el DTF aumentaron.”

En esta se describen en forma sumaria las características del fenómeno económico que se estudia y de las acciones adoptadas por el Banco de la República para superar el aumento de la tasa cambiaria.

En el segundo informe, de julio de 1998<sup>64</sup> sostiene:

“En el presente año la economía colombiana ha vivido turbulencia en los mercados cambiario y monetario, Tal y como se expone en las siguientes páginas, **esta situación no es fortuita ni intempestiva. La misma se deriva, de una parte de la evolución de la economía durante lo corrido de la presente década.** En particular, el desarreglo creciente de las finanzas públicas y el déficit persistente en la cuenta corriente de la balanza de pagos son fuente de creciente inestabilidad. De otra parte, el entorno internacional ha sido afectado por los problemas recientes de los países asiáticos, que han repercutido en una actitud cautelosa y de escrutinio en los mercados financieros internacionales frente a las economías en desarrollo.” (resaltado nuestro)

Estas afirmaciones muestran que ni aún los aspectos indirectos y no determinantes para el incumplimiento, relacionados con la situación del mercado monetario, cambiario y crediticio, son fortuitos ni intempestivos y corresponden a

<sup>63</sup> Página 28 del Informe visible a folio 53 ib.

<sup>64</sup> Página 7 del Informe visible a folio 54 ib.

la evolución de toda una década. Es decir, se trató de algo que un observador juicioso podría prever.

De dicho informe se puede concluir que si ni siquiera las condiciones económicas, como factores de influencia **indirecta** en la situación de desencaje del banco, son imprevisibles, mucho menos las causas directas relacionadas con las decisiones del banco.

#### **b. Otras pruebas**

Igual consideración en cuanto a la falta de relación del entorno económico en calidad de factor determinante y la situación de desencaje del banco demandante se puede concluir de la lectura del informe de la volatilidad de la tasa de interés interbancaria del Banco de la República<sup>65</sup> y el informe comparativo de las volatilidades de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia)<sup>66</sup>.

La conclusión a que llega la Sala sobre la relación entre la situación económica general y el incumplimiento de la posición de encaje de una entidad bancaria es que una cosa es esperar que la economía se comporte en forma estable y dentro de un cierto rango y horizonte “razonablemente previsto” y otra que deban tomarse todas las medidas de control del riesgo en torno a obligaciones de índole legal y de alto costo de incumplimiento como son los defectos de encaje.

La expectativa de un comportamiento económico “razonable” de los agregados monetarios, no importa cuán imprevisible sea, no es determinante per se al tornarse inestable, de la carencia de niveles de liquidez suficientes para alcanzar las posiciones de encaje bancario exigidas, salvo que corresponda a una decisión gerencial expresa, que por ejemplo, desvíe dicha liquidez hacia otros fines operacionales o administrativos, o la disminuya a partir de operaciones de colocación de alto riesgo y larga maduración, o la coloquen en una posición de encaje exigente a partir de operaciones de captación masivas en los conceptos altamente afectados con el encaje sin el contra balance de mantener el correspondiente disponible en caja o en depósitos en el Banco de la República, entre otras acciones empresariales.

De alguna manera, todas estas decisiones empresariales implican, una aproximación a condiciones de iliquidez que pueden dar lugar al incumplimiento de las normas sobre el encaje, e implican una separación deliberada de las prioridades legales en favor de las comerciales, cualesquiera que ella sean, lo cual obviamente, si bien pueden ser hábiles, necesarias y/o riesgosas acciones de negocios, no excusan de ninguna manera la responsabilidad por el incumplimiento consecuente, perfectamente previsible y que caracteriza precisamente lo “arriesgado” de la decisión así tomada (executive decision).

En la medida en que el fallador de primera instancia arribó a las mismas conclusiones para denegar la pretensión, no prospera el cargo en contra de su decisión.

En conclusión, al encontrar la Sala que la Junta Directiva del Banco de la República posee facultades constitucionales y legales suficientes para regular las sanciones por desencaje, las cuales aplicó debidamente la Superintendencia

---

<sup>65</sup> Folio 363 cuaderno principal primera instancia

<sup>66</sup> Folio 389 ib.



Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), y a que no se demostró la existencia de fuerza mayor o caso fortuito que excluyera la responsabilidad del banco demandante por la pérdida de su posición de encaje, no proceden los cargos planteados por la recurrente contra la decisión del Tribunal por lo que se confirmará el fallo apelado.

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

#### **F A L L A**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la sentencia del 31 de julio de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por la sociedad GRANAHORRAR S.A. contra la SUPERINTENDENCIA BANCARIA (HOY SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA).

**SEGUNDO: Reconócese** personería a la doctora Liliana Patricia Cárdenas Heredia en los términos y para los efectos del poder otorgado<sup>67</sup> y a la doctora Martha María Quitián en los términos de la sustitución de poder presentada<sup>68</sup>.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**LUCY CRUZ DE QUIÑONES**  
Conjuez

**JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA**  
Conjuez

---

<sup>67</sup> Folio 38 cuaderno de alegatos de conclusión de la demandada en primera instancia

<sup>68</sup> Folio 78 cuaderno principal

