

PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Congruencia entre el auto de imputación de cargos y fallo / VIOLACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Inexistencia al existir concordancia entre auto de imputación de cargos y fallo de responsabilidad fiscal

[S]e evidencia que a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal quedó establecido que la investigación que se adelantaba en contra del Banco de Bogotá incluía no solo el cheque nro. 8386096 sino todos los instrumentos girados de manera irregular y en ese sentido, el auto de imputación de cargos es congruente con el fallo; para lo cual se recuerda que dicho auto advirtió expresamente que la imputación podía hacerse extensiva a otros títulos valores, de donde se deduce que el banco sancionado conoció de tal posibilidad desde el inicio del proceso. Conforme con lo anterior, el primer interrogante debe responderse de manera negativa, en la medida que el fallo con responsabilidad fiscal que aquí se cuestiona respetó al demandante el derecho al debido proceso y no lo sorprendió con elementos diferentes a la imputación, pues indudablemente ésta se hizo de manera provisional y supeditada a la verificación del documento en el cual se basaron los siguientes pagos.

FALLO DE RESPONSABILIDAD FISCAL – Contra el Banco de Bogotá por pagar cheques del Sistema General de Participaciones destinados al sector salud girados por un municipio con la sola firma de su Alcalde / DINEROS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DESTINADOS AL SECTOR SALUD – Naturaleza / DINEROS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DESTINADOS AL SECTOR SALUD – Régimen especial de administración y manejo / CONTRATO DE CUENTA CORRIENTE – Modificación

[N]o hay explicación plausible que justifique la razón por la cual el banco pagó cheques con fundamento en una simple instrucción de una de las personas autorizadas a firmar, cuando se trata de un recurso público que proviene de las transferencias de la Nación y que, por supuesto, no son de propiedad del cuentacorrentista. Más cuando, precisamente por la importancia que tenía la destinación de los recursos para la atención de la población en sus necesidades de salud, se estableció en la ley todo un sistema de control que permitía hacer el seguimiento hasta su depósito en el destinatario final autorizado. A este respecto, se observa que el banco se limita a manifestar que, comoquiera que el Alcalde es el representante legal del municipio, bastaba su sola instrucción para modificar las condiciones del contrato de cuenta corriente inicialmente previstas, sin observar que el recurso era público y que el municipio no es un cuentacorrentista cualquiera, pues el manejo de sus dineros se rige por normas de orden público, lo que implicaba necesariamente abstraerse de las normas comerciales y civiles para comprender el alcance de la obligación que tiene cuando, en el ejercicio profesional de su negocio, recibe recursos que pertenecen a la colectividad y están destinados a atender los requerimientos de la salud en una población que, es evidente, depende para ello de la adecuada administración de los mismos. Se reprocha entonces al banco que haya procedido a modificar las condiciones en las cuales se pactó el contrato de cuenta corriente porque simplemente recibió una instrucción del Alcalde, sin observar que los dineros que se destinan a la salud de la población tienen una reglamentación que exigía un especial cuidado, y no alertar a las autoridades de control fiscal de los hechos presentados.

DINEROS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DESTINADOS AL SECTOR SALUD – Régimen especial de administración y manejo / INSTITUCIONES BANCARIAS – Deber de velar por la confianza de los

dineros que se le depositen aún más tratándose de recursos del erario público

[L]a improcedencia de la defensa sustentada en la obligación que tiene el banco de pagar los cheques, en los términos del artículo 722 del Código de Comercio, pues la responsabilidad solidaria que se le atribuye no deriva de cumplir con esta obligación contractual, sino de haber permitido la modificación a las condiciones del contrato de cuenta corriente inicialmente pactado para que el Alcalde, sin explicación alguna, comenzara a girar con cargo a la cuenta de transferencias de la Nación depositados en la entidad bancaria, sin alertar a las autoridades competentes, argumentando tan solo que era la consecuencia del contrato y de la autonomía de la voluntad que lo informa; aunque es cierto que el banco tiene el deber de pagar los cheques, tiene también el deber de tomar medidas y alertar sobre los movimientos que causen sospecha, y más cuando se trata del profesional encargado de velar por la confianza de los dineros que se le depositen. Se insiste por ello en que el reproche no viene de pagar los cheques presentados, sino de defraudar la confianza depositada en las instituciones bancarias cuando manejen recursos del erario público, olvidando su origen, amparándose en una “autonomía de la voluntad” muy propia del derecho privado, que no se compadece con la condición del Alcalde como funcionario público y el carácter del dinero que maneja. Más cuando se trata de transferencias que recibe de la Nación para la atención de la salud de los habitantes de una población que los requiere y que, precisamente se reglamentó para garantizar que llegaran al destinatario final debidamente autorizado.

RESPONSABILIDAD FISCAL - Por pago de cheques con dineros del Sistema General de Participaciones Destinados al Sector Salud BANCOS - Responsabilidad fiscal por pago de cheques / FALSA MOTIVACIÓN – Inexistencia

[L]a Contraloría no incurrió en falsa motivación en los actos acusados, habida cuenta que: (i) verificó que la entidad bancaria omitió sus deberes de diligencia y cuidado en el manejo de la cuenta corriente, (ii) no verificó las condiciones en que se podía modificar el pago de los recursos allí consignados, (iii) se celebró un contrato de depósito en cuenta corriente mediante el cual se comprometió a custodiar y conservar los recursos públicos del Municipio de Lloró como gestor fiscal indirecto (iv) el carácter de interés público de su actividad le exigía como contratista estatal un mayor nivel de cuidado y diligencia para salvaguardar el patrimonio público y por ende, (v) debía comprobar la existencia de las firmas de los libradores de cheques frente a las registradas en el banco, y en especial las normas que le exigían que los recursos llegaran al destinatario final autorizado de los mismos.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 28 de abril de 2005, Radicación 25000-23-24-000-2000-00755-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

FUENTE FORMAL: LEY 610 DE 2000 / CÓDIGO DE COMERCIO – ARTÍCULO 1382 / LEY 795 DE 2003 / DECRETO 4693 DE 2005

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 27001-23-31-000-2012-00030-01

Actor: BANCO DE BOGOTÁ S.A

Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO APELACIÓN. CONFIRMA.

Referencia: Tesis: No incurre en incongruencia ni la consecuente violación al debido proceso, el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco a pagar la suma de trescientos ochenta y dos millones cuatro mil setecientos ochenta y cuatro pesos (\$382.004.784), si en el auto de imputación de responsabilidad fiscal se había previsto que, en principio, ella sería por el valor de veinte millones de pesos (\$20.000.000), correspondientes al pago de un (1) cheque, pero una vez verificada la autenticidad de un documento allegado en el que se modificaron las condiciones de un contrato de cuenta corriente bancaria y confrontado éste con la ley, se determinaría si se haría extensiva la responsabilidad a otros títulos valores.

No incurre en falsa motivación el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco por pagar cheques del Sistema General de Participaciones destinados al sector salud, girados por un municipio con la sola firma de su Alcalde.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 21 de marzo de 2013, por el Tribunal Administrativo del Chocó, que denegó las pretensiones de la demanda.

1. SÍNTESIS DEL CASO

En ejercicio del medio de control previsto en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 del 2 de enero de 1984, el Banco de Bogotá S.A. ,promovió por conducto de apoderado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Fallo con Responsabilidad nro. 80273-005 del 13 de diciembre de 2010 y el Auto nro. 80273-001 del 30 de marzo de 2011, que decidió el recurso de reposición, ambos expedidos por la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental del Chocó; y contra el Auto nro. 979 del 30 de junio de 2011 que decidió el recurso de apelación, expedido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría General de la República, los cuales fallaron con responsabilidad fiscal en contra del señor NAFFIS ARMANDO PALACIOS MENA, en calidad de Alcalde

del Municipio de Lloró y de manera solidaria contra el Banco de Bogotá, S.A. – sucursal Quibdó.

2. NORMAS INVOCADAS COMO INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas vulneradas, se señalaron en la demanda, las siguientes:

Constitucionales: artículos 1, 2, 4, 6, 314 y 315.

Legales: Ley 136 de 1994, artículos 84, 91 y 93; Código Civil, artículos 1494, 1495, 1501, 1502, 1602, 1603 y 1618; Código de Comercio, artículos 824, 835, 864, 871 y 1382, y artículos 1,2, 3 y s.s. de la Ley 610 de 2000.

Los cargos planteados contra los actos administrativos atacados pueden sintetizarse de la siguiente manera:¹

2.1. Violación del debido proceso

Aseveró la parte demandante que el fallo de responsabilidad fiscal y los actos que resolvieron los recursos de reposición y apelación confirmando la decisión violaron el debido proceso, porque el acto que imputó responsabilidad fiscal reprochó el pago del Cheque nro. 8386096 por valor de \$20.000.000 de manera solidaria al Alcalde del Municipio de Lloró, señor Naffis Armando Palacios Mena y al Banco de Bogotá Sucursal Quibdó, pero la sanción impuesta al Banco tuvo en cuenta el pago de 34 cheques por un valor de \$382.004.784, con lo cual se quebrantó el principio de congruencia entre la imputación y la sanción.

Agregó que en los autos que resolvieron los recursos de reposición y de apelación contra el fallo de responsabilidad fiscal, la Contraloría sostuvo que podían existir cambios entre la imputación y el fallo definitivo por la naturaleza dinámica del proceso y los argumentos de defensa que desvirtuaran las imputaciones, dando a entender que para el ente de control era viable variarlas, lo que va en contravía del principio de congruencia.

Indicó que el acto de imputación es el hito en el cual el investigado tiene la oportunidad de saber de qué se le acusa, frente a qué se debe defender y cuál es

¹ Folios 1 a 23 del cuaderno 1.

el linderero que tiene la autoridad respecto de su facultad sancionatoria, por lo que quebrantar la congruencia entre la imputación y la sanción, es cercenar por completo el debido proceso y las garantías mínimas del administrado.

Por último afirmó, que el auto de imputación no fue notificado al Banco de Bogotá, puesto que fue objeto de notificación a persona distinta de su representante legal.

2.2. Falsa Motivación

El actor señaló que existió falsa motivación, por cuanto el pago de los cheques que generó el fallo de responsabilidad fiscal no dio lugar al incumplimiento de normas convencionales ni legales y se ajustó a la instrucción escrita del titular de la cuenta del Municipio de Lloró, cuyo representante legal era el alcalde.

Adujo que la Contraloría General de la República desconoció por completo la eficacia jurídica de las expresiones de voluntad contenidas en un documento, como el emanado del Alcalde del Municipio de Lloró, que modificó las condiciones de manejo respecto de la cuenta corriente al informar que los cheques que se girarían a partir de la fecha de la respectiva comunicación tendrían validez y serían vinculantes con su sola firma, lo que hacía evidente la voluntad del Municipio expresada documentalmente a través de su alcalde y con ello se desconoció toda la teoría sobre las obligaciones, especialmente sobre las relaciones en materia mercantil así como el principio de consensualidad previsto en el artículo 824 del Código de Comercio.

Sostuvo que el pago que hizo el Banco de Bogotá respecto de los cheques que motivaron el fallo de responsabilidad fiscal fue regular y válido, pues se ajustó a las condiciones convenidas y las instrucciones dadas por el titular de la cuenta corriente y que éste carece de facultades para vigilar y supervisar a los ordenadores del gasto, pues el control fiscal por norma constitucional lo ejerce la Contraloría y no los establecimientos de crédito.

Indicó que del banco oponerse a la instrucción del representante legal del Municipio de Lloró y no pagar los cheques en la forma ordenada por el cuentacorrentista, estaba expuesto a ser sancionado con multas sucesivas conforme a lo previsto por el artículo 722 del Código de Comercio.

Aseveró que en los actos administrativos demandados la Contraloría incurrió en flagrante falsa motivación al interpretar erróneamente el artículo 1382 del Código de Comercio y desconoció el artículo 824 del mismo código, así como la teoría y normas legales sobre el régimen legal de las obligaciones y las manifestaciones de voluntad contenidas en los artículos 1494, 1495, 1501, 1502, 1602, 1603 y 1618 del Código de Civil; artículos 824, 835, 864, 871 y 1382 del Código de Comercio. Y no siendo suficiente inaplicó las normas sobre la representación legal de los municipios y las facultades de los alcaldes contenidas en los artículos 1, 2, 4, 6, 314 y 315 de la Constitución Política, además de los artículos 84, 91 y 93 de la Ley 136 de 1994.

Afirmó que en el fallo de responsabilidad fiscal, la Contraloría motivó su acto en forma falsa o indebida acudiendo al artículo 1382 del Código de Comercio y a la cláusula 10 del contrato de cuenta corriente celebrado entre el banco y el Municipio de Lloró con interpretaciones y alcances erróneos.

Manifestó que el banco no violó norma legal o contractual alguna, pues de no haber atendido la instrucción del Municipio e impagar los cheques con las nuevas condiciones, habría sido responsable tanto administrativa como contractualmente al tenor de lo previsto en los artículos 64 y 65 del C.C.A. y 722 del Código de Comercio.

Por último, indicó que la Contraloría desconoció por completo el principio general de derecho en virtud del cual nadie puede alegar su propia culpa o dolo y que tratándose de las personas jurídicas los actos de sus dependientes se reputan como actos propios, de suerte que mal puede condenarse al Banco de Bogotá por un presunto daño que fue el producto de la conducta dolosa del representante legal del Municipio de Lloró, sin que el banco pudiera oponerse a tal instrucción.

2.3. Falta o exceso de competencia y desviación de poder

Estimó el demandante que la Contraloría excedió sus competencias, porque se abrogó la facultad de decidir sobre un presunto incumplimiento contractual, haciendo uso de sus facultades de control fiscal, pese a que el Banco de Bogotá en desarrollo de un contrato de cuenta corriente no ha realizado actos de manejo o administración de dineros del Municipio de Lloró, como quiera que la naturaleza de dicho acto es meramente mercantil (artículo 20 numeral 20 del Código de

Comercio) y no realiza ninguna de las actividades previstas en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Indicó que en síntesis el Banco de Bogotá jamás llevó a cabo gestión fiscal y por ende la Contraloría General de la República carecía por completo de competencia para declarar un supuesto incumplimiento contractual y condenarlo al pago de sumas de dinero, con lo cual desconoció el principio de separación de los poderes y se abrogó competencia propias de la Rama Judicial que conoce de las acciones contractuales.

Concluyó que frente al carácter restringido de la competencia asignada a las Contralorías, ha sido diáfana la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien ha afirmado que son muchos los eventos en que la conducta de un particular puede generar detrimento patrimonial al Estado, sin que por ese solo hecho se pueda manifestar que sea llamado por la ley a responder como sujeto fiscal, para lo cual citó las sentencias C-529 de 1993 y C- 840 de 2001.

3. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL EN PRIMERA INSTANCIA

3.1. La demanda fue radicada el 9 de febrero de 2012² en el Tribunal Administrativo de Chocó y correspondió por reparto al despacho de la Magistrada Mirtha Abadía Serna, quien por auto del 2 de marzo del mismo año la admitió y dispuso la notificación a la Señora Contralora General de la República y al Agente del Ministerio Público.³

3.2. El demandado Contraloría General de la República, no contestó la demanda, según consta a folios 152 reverso del cuaderno 1.

3.3. Por auto interlocutorio del 6 de junio de 2012, se abrió el proceso a pruebas.⁴

3.4. En providencia del 4 de septiembre de 2012, se corrió traslado a las partes y al señor Procurador por el término de 10 días, para que alegaran de conclusión y presentara el concepto, respectivamente.⁵

² Folio 1 cuaderno 1.

³ Folio 145 del cuaderno 1.

⁴ Folios 153 y 154 cuaderno 1.

3.5. Mediante auto del 21 de marzo de 2013, se concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia.⁶

4. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Chocó, en sentencia proferida el 21 de marzo de 2013, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:⁷

Para determinar el alcance del concepto de gestión y control fiscal, transcribió apartes de la sentencia del Consejo de Estado del 26 de agosto de 2004, expediente 05001-23-31-000-1997-2093 01,⁸ que hizo un análisis de lo que se entiende por gestión fiscal y de los sujetos pasivos del proceso de responsabilidad fiscal.

Destacó que se adelantó investigación fiscal en razón al traslado del hallazgo fiscal de la entidad auditada Municipio de Lloró, por cuanto en las vigencias fiscales 2004- 2005 fueron girados y cobrados 102 cheques de la cuenta del régimen subsidiado de dicho municipio, sin que existieran soportes en la entidad auditada, situación que evidenciaba que la destinación dada a tales recursos no fue la establecida en el artículo 47 de la Ley 715 de 2001 y la actuación culminó con los actos acusados.

En relación con el Banco de Bogotá, afirmó que se le vinculó a la investigación fiscal como tercero civilmente responsable mediante el auto nro. 80273-003 del 30 de octubre de 2008, el cual se notificó personalmente al gerente del Banco de Bogotá y mediante auto nro. 80273-010 del 14 de diciembre de 2009 se profirió en su contra imputación de responsabilidad fiscal que le fue notificada en debida forma, frente al cual el apoderado del banco tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, garantizándose de esta manera a los investigados el debido proceso.

⁵ Folio 163 del cuaderno 1.

⁶ Folios 262 y 263 del cuaderno 1.

⁷ Folios 237 al 251 del cuaderno 1.

⁸ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Aludió que en este caso se configuraron los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal previstos en el artículo 5º de la Ley 610 de 2000, esto es, una conducta dolosa o culposa, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos, indicando que no podía perderse de vista que acorde con el artículo 335 de la Constitución Política, las actividades financiera, bursátil y aseguradora son de interés público.

Concluyó que si la entidad bancaria procedió al pago de los cheques de la cuenta corriente del Municipio de Lloró en franca contravía a las especificaciones de apertura y condiciones de manejo de las mismas, pues los cheques debían ser pagados con dos firmas conjuntas autorizadas y registradas en la entidad bancaria, mal podía afirmarse que no existía relación de causalidad entre su conducta y el daño patrimonial, tratándose de un daño cierto debidamente acreditado en el proceso.

Por último indicó que el concepto de gestión fiscal tiene un contenido que va más allá del simple comportamiento fiscal apegado al principio de legalidad, porque comprende la verificación de los resultados que se quieren alcanzar con ella. Por ende, quienes tuvieran bajo su responsabilidad recursos presupuestales estaban llamados a orientar su actividad hacia la consecución efectiva de los fines del Estado con apego a las normas vigentes.

5. MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN

El apoderado del Banco de Bogotá interpuso en tiempo recurso de apelación contra la precitada decisión, manifestando que el Tribunal no se pronunció respecto de todos y cada uno de los cargos formulados contra los actos demandados y se limitó a afirmar que el banco era sujeto de los juicios de responsabilidad fiscal, sin ahondar en la violación del debido proceso ni en la falsa motivación.

En relación con el debido proceso:

Sostuvo que el Tribunal Administrativo del Chocó cometió un yerro al negar este cargo, comoquiera que era absolutamente evidente y protuberante que el fallo con responsabilidad fiscal y los actos administrativos que resolvieron los recursos de reposición y apelación se expidieron con violación al debido proceso.

Aseguró que en el auto de imputación al Banco de Bogotá se le reprochó la conducta consistente en el pago de un cheque por valor \$20.000.000 y solo frente a éste pudo ejercer su derecho de defensa; pese a ello la sanción impuesta tuvo como sustento el pago de 33 cheques por más de \$380 millones de pesos, transgrediendo así el debido proceso, dado que fue investigado por una conducta y sancionado por otra, quebrantando así la congruencia entre la imputación y la sanción, cercenando las garantías mínimas del administrado.

En cuanto a la falsa motivación:

Indicó que el Banco de Bogotá no incurrió en el incumplimiento de normas convencionales y/o legales y contrario a lo afirmado por la Contraloría General de la República actuó conforme a las instrucciones del cuenta correntista que por tratarse de una persona jurídica actuó válidamente a través de su representante legal que para el caso de los municipios es el Alcalde.

Consideró que en los actos demandados la Contraloría General de la República desconoció por completo la eficacia jurídica de las expresiones de voluntad contenidas en un documento como el emanado del representante legal y Alcalde del Municipio de Lloró en contravía la teoría de las obligaciones, especialmente sobre las relaciones mercantiles y el principio de consensualidad previsto en el artículo 824 del C. de Co., careciendo el banco por completo de la facultad de oponerse a las instrucciones del representante legal del municipio o de no pagar los cheques en la forma ordenada por el cuentacorrentista, pues de lo contrario estaba expuesto a ser sancionado con multas sucesivas conforme con lo señalado por el artículo 722 del Código de Comercio.

Reiteró que el Tribunal Administrativo del Chocó “*desconoció por preterición de los medios de prueba*” y por no resolver de fondo los cargos imputados a los actos administrativos incurrió en una flagrante falsa motivación al interpretar erróneamente el artículo 1382 del C. de Co. y el artículo 824 del mismo Código; desconociendo también toda la teoría y normas legales sobre el régimen legal de las obligaciones y las manifestaciones de voluntad contenidas en los artículos 1494, 1495, 1501, 1502, 1602, 1603 y 1618 del Código Civil y, los artículos 824, 835, 864, 871 y 1382 del Código de Comercio y no siendo suficiente, inaplicó las normas sobre representación legal de los municipios contenidas en los artículos

1,2,4,6, 314 y 315 de la Constitución Política, así como los artículos 84, 91 y 93 de la Ley 136 de 1994.

Afirmó que la Contraloría interpretó erradamente el artículo 1382 del Código de Comercio y la cláusula 10 del contrato de cuenta corriente, dándole un alcance diferente, de los cuales desprendió un requisito de la existencia para la modificación de las condiciones de manejo que no está previsto en la ley.

En cuanto a la falta o exceso de competencia y desviación de poder, no hizo ninguna manifestación frente a este cargo, solo lo citó y finalmente solicitó que la sentencia impugnada sea revocada en su totalidad y en su reemplazo se acceda a las pretensiones de la demanda.⁹

6. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

6.1. El recurso de apelación correspondió en reparto a este despacho por acta del 09 de julio de 2013,¹⁰ y fue admitido mediante proveído del 30 de julio del mismo año.¹¹

6.2. Por auto del 12 de febrero de 2014, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y vencido este al Ministerio Público para que emitiera concepto.¹²

Descorrieron el traslado tanto la parte demandante como la parte demandada, quienes manifestaron lo siguiente.

El apoderado del Banco de Bogotá S.A. reiteró los argumentos de la demanda, en el sentido de que el Tribunal Administrativo del Chocó pretermitió pronunciarse de todos los cargos formulados en contra de los actos demandados, como fueron: la violación al debido proceso de la Contraloría por existir incongruencia entre el acto de imputación y la resolución con fallo de responsabilidad; la falsa motivación, dado que el banco siguió el documento de instrucciones de pago del alcalde del Municipio de Lloró y el pago de los cheques fue regular y válido, sin embargo, la Contraloría estimó que el documento no tenía efecto alguno.¹³

⁹ Folios 255 al 260 del cuaderno 1.

¹⁰ Folio 2 del cuaderno 2.

¹¹ Folio 4 del cuaderno 2.

¹² Folio 7 del cuaderno 2.

¹³ Folios 34 a 37 del cuaderno 2.

La apoderada de la Contraloría General de la República, manifestó que en el proceso de responsabilidad fiscal adelantado no se le violó el debido proceso ni el derecho de defensa a la entidad financiera, citando para ello la sentencia C-131 de 2002 de la Corte Constitucional que declaró exequible el artículo 42 de la Ley 610 de 2000.

En relación con la alegada falta o exceso de competencia por parte del ente de control, aseveró que los contratos entre entidades bancarias y del Estado se reputan como estatales y están sujetos al cumplimiento de la Ley 80 de 1993, lo que estimó hace clara la competencia de la Contraloría.

Adujo que si la tesorera departamental podía disponer de los dineros del Municipio de Lloró para su manejo e inversión al situarlos en una cuenta corriente se esperaban rendimientos en intereses de la entidad financiera, y a su vez ésta debía tener cuidado y precaución en administrarlos.

Respecto de la ilegalidad de los actos que impusieron una sanción solidaria al banco, sostuvo que era desacertada la interpretación hecha por la parte actora, como quiera que la norma alegada como violada impone al ente sancionador un procedimiento claro que debe seguir para proferir el fallo con responsabilidad fiscal, *“sin embargo, no impone en ningún momento modalidad alguna a seguir al momento imponer la sanción contenida en el mismo. Por lo tanto una vez individualizados los gestores originadores del daño dentro del proceso de responsabilidad fiscal y determinar su grado de culpa, la Contraloría General de la República procedió a sancionar de acuerdo a las actuaciones desplegadas por cada uno de ellos.*¹⁴

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

7. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7.1. Competencia de la Sección

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de

¹⁴ Folios 8 a 33 del cuaderno 2.

marzo de 1996, 85 y 129 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 del 2 de enero de 1984 y 13 del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, esta Sección es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto de manera oportuna por el apoderado de la parte actora.¹⁵

7.2. Hechos probados

En el proceso está acreditado lo siguiente:

7.2.1. Mediante Auto nro. 80273-010 del 14 de diciembre de 2009,¹⁶ se imputó responsabilidad fiscal al señor Naffis Armando Palacios Mena y de manera solidaria al Banco de Bogotá Sucursal Quibdó.¹⁷

7.2.2. A través de Fallo con responsabilidad fiscal nro. 80273-005 del 13 de diciembre de 2010 proferido por la Contraloría General de la República Gerencia Departamental del Chocó,¹⁸ se dispuso:

[...]

ARTÍCULO PRIMERO: FALLAR CON RESPONSABILIDAD FISCAL de conformidad con el artículo 53 de la Ley 610 de 2000 y de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia en contra de las siguientes personas: (...)

- *NAFFIS ARMANDO PALACIOS MENA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 11.797.442, en su condición de alcalde del Municipio de Lloró, de manera solidaria con el Banco de Bogotá Sucursal Quibdó Nit: 860002964-4, en cuantía de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$382.004.784) M/CTE.*

*[...]*¹⁹

7.2.3. Por Auto nro. 80273-001 del 30 de marzo de 2011, expedido por la Contraloría General de la República Gerencia Departamental del Chocó, se

¹⁵ Folio 4 del cuaderno 2.

¹⁶ el cual fue notificado personalmente a la señora Olga Lucía Bermúdez Ordoñez, en calidad de representante legal del Banco de Bogotá Sucursal Quibdó el 12 de enero de 2010, según consta a folio 502 del Anexo nro. 3.

¹⁷ Folios 462 al 493 del Anexo nro. 3.

¹⁸ Folios 640 al 691 del Anexo nro. 4.

¹⁹ Folio 690 del Anexo nro. 4.

resolvió el recurso de reposición y se concedió recurso de apelación; allí se señaló:²⁰

[...]

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar en todas sus partes el fallo con responsabilidad fiscal No. 80273-005 de fecha 13 de diciembre de 2010, proferido en desarrollo del proceso de responsabilidad fiscal No. 2215-195.274. [...]

7.2.4. Mediante Auto nro. 979 del 30 de junio de 2011 de la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría General de la República, se resolvió el grado jurisdiccional de consulta y los recursos de apelación del proceso de responsabilidad fiscal No. 2215-195-274, así: ²¹

[...] PRIMERO: Confirmar el Fallo con Responsabilidad Fiscal No. 80273-005 de fecha 13 de diciembre de 2010, y el Auto No. 80273-001 de fecha 30 de marzo de 2011, por medio del cual se confirmó el Fallo Con Responsabilidad Fiscal, el cual declaró fiscalmente responsable a los señores: NAFIS ARMANDO PALACIOS MENA, identificado con la C.C. No. 11.797.442. en calidad de Ex-Alcalde del Municipio de Lloró – Chocó, de manera solidaria con el Banco de Bogotá Sucursal Quibdó Nit 860002964-4, en cuantía de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$382.004.784) M/TE. [...]

7.3. Análisis de la Sala

Acorde con los aspectos planteados en la impugnación, se desprenden en concreto los siguientes problemas jurídicos, los cuales permitirán dar solución al caso:

7.3.1. Violación al debido proceso

¿Es nulo, por incurrir en incongruencia y consecuente violación al debido proceso, el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco a pagar la suma de

²⁰ Folios 754 al 774 del Anexo nro. 4.

²¹ Folios 790 al 809 del Anexo nro. 4.

trescientos ochenta y dos millones cuatro mil setecientos ochenta y cuatro pesos (\$382.004.784), si en el auto de imputación de responsabilidad fiscal se había previsto que, en principio, ella sería por el valor de veinte millones de pesos (\$20.000.000), correspondientes al pago de un (1) cheque, pero que sin embargo, una vez verificada la autenticidad de un documento allegado en el que se modificaron las condiciones de un contrato de cuenta corriente bancaria y confrontado éste con la ley, se determinaría si se haría extensiva la responsabilidad a otros títulos valores?

Para resolver este cargo debe tenerse en cuenta:

La Ley 610 del 15 de agosto de 2000,²² que reglamenta el proceso de responsabilidad fiscal, dispone que la responsabilidad fiscal *“tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.”*²³

La Sala observa que, tal como lo manifiesta el recurrente, en la decisión el Tribunal de instancia se limitó a indicar las razones por las cuales consideró que no se había violado el debido proceso, pero sin detenerse en el aspecto que puntualmente aquí se plantea y que tiene que ver con lo que, en palabras del demandante, constituye una incongruencia entre la imputación y el fallo, debido a que se le endilgó responsabilidad fiscal por una suma de dinero y fue condenado fiscalmente por otra, por lo que se estima necesario detenerse en este aspecto central.

Para ello se tiene que en el auto de imputación de cargos nro. 80273-010 del 14 de diciembre de 2009, proferido por la Contraloría General de la República- Gerencia Departamental del Chocó, se dijo lo siguiente acerca de la naturaleza de las sumas de dinero que fueron giradas en forma irregular y las razones por las cuales había lugar a atribuir responsabilidad solidaria al banco:²⁴

²² Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

²³ La Sección Primera de esta Corporación ha señalado en varias oportunidades que el proceso de responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio sino una finalidad meramente resarcitoria. Ver entre otras, sentencia del 16 de marzo de 2017. Expediente radicación número: 68001-23-31-000-2010-00706-01. C.P. María Elizabeth García González.

²⁴ Folios 462 al 493 del Anexo nro. 3.

[...] Conforme pues, a las anteriores precisiones, es importante manifestar que en el caso sub iudice, encuentra el despacho que los recursos que fueron girados en forma presuntamente irregular, hacían parte de los recursos del Sistema General de Participaciones, toda vez que fueron girados por la Nación a la cuenta No. 578-33885-7 del Banco de Bogotá denominada régimen subsidiado fondo local de salud- Municipio de Lloró, razón por la cual, el Grupo de Investigaciones Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Gerencia Departamental Chocó de la Contraloría General de la República, tiene competencia para adelantar la presente actuación y disponer lo pertinente de acuerdo a la valoración jurídica y probatoria que se realice.

(...)

En este caso el daño patrimonial al Estado se configura en que de la cuenta del régimen subsidiado fueron girados y cobrados 91 cheques (91) en cuantía de \$1.368.226.000 a favor del ex alcalde y los ex tesoreros del municipio de Lloró sin que exista soporte del destino dado a estos recursos en la Tesorería Municipal.

(...)

Dentro de las conclusiones arrojadas por el informe signado por funcionarios del CTI, y que sirve como complemento del hallazgo (sic) fiscal reportado por el Grupo de Vigilancia Fiscal, debe resaltarse el hecho de que también se constató en la revisión de las dependencias de tesorería, la inexistencia de los soportes de los títulos valores girados con cargo a la cuenta del régimen subsidiado del Municipio de Lloró, lo cual se evidenció tal como fue señalado por la Contraloría General de la República cuando tuvo lugar el proceso auditor, al revisar el libro de bancos correspondiente a la cuenta No. 578-33225-7 del Banco de Bogotá, donde se constató que en la relación de los cheques girados y cobrados, solo se anotaba el número del título valor y la suma, más no el beneficiario del mismo, lo cual devela una intención de ocultamiento, aspecto este que en todo caso se analizará más detalladamente en el capítulo referido a las (sic) responsabilidad fiscal de los implicados.

[...]” (se destaca)

En cuanto a las sumas de dinero por las cuales se imputó responsabilidad fiscal de manera solidaria al señor Naffis Armando Palacios Mena y al Banco de Bogotá Sucursal Quibdó, se señaló lo siguiente:²⁵

[...] “Al señor NAFFIS ARMANDO PALACIOS MENA y el BANCO DE BOGOTÁ- SUCURSAL QUIBDÓ, Nit 860002964-4, se les imputará responsabilidad fiscal de manera solidaria en principio por la suma de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000), correspondiente al cheque No. 8386096, sin embargo, una vez verificado (sic) la autenticidad del documento allegado en el que se modificó las condiciones del contrato de cuenta corriente bancaria y confrontado éste con la ley se determinará si se hace extensiva su responsabilidad a otros títulos valores.”

²⁵ Folios 462 al 493 del Anexo nro. 3.

Y en la parte resolutive se indicó:

“(…) ARTÍCULO PRIMERO: IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL, de conformidad con el artículo 48 de la ley 610 de 2000 y de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído, de la siguiente manera: (…)

En cuantía de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000) M/CTE, correspondiente al cheque No. 8386096 de manera solidaria a cargo de NAFFIS ARMANDO PALACIOS MENA, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.797.442 y el BANCO DE BOGOTÁ SUCURSAL QUIBDÓ Nit. 860002964-4.

[...]” (se destaca)

Ahora bien, también es claro para la Sala que el Banco de Bogotá tuvo la oportunidad de ejercer su defensa no solo en relación con este último cheque, sino frente a todos los títulos valores que habían sido girados de manera irregular por el Alcalde del Municipio de Lloró, ello se desprende de las siguientes pruebas:

(i) El informe de auditoría realizado por la Contraloría Delegada para el Sector Social de la Contraloría General de la República, da cuenta que el 7 de febrero de 2007, se reportó el hallazgo fiscal y allí se describieron los hechos presuntamente irregulares de la siguiente manera:²⁶

“[...] En las vigencias 2004 y 2005 de la cuenta del régimen subsidiado fueron girados y cobrados 102 cheques por 1.368.2 millones de los cuales 91 cheques corresponden al titular de la Alcaldía en cuantía de \$1.204.4 millones y 11 cheques a nombre del titular de la Tesorería en cuantía de \$163.8 millones, de los cuales no existe soporte en la Tesorería Municipal. La destinación dada a estos recursos se desconoce, por cuanto los responsables del giro de los mismos no se presentaron a las diversas citaciones realizadas en esta auditoría y por lo tanto se evidencia que la destinación dada a los recursos no fue la establecida en el artículo 47 de la Ley 715/01, la causa fue la falta de control en el manejo de los mismos, lo cual incide de manera negativa en la prestación del servicio de salud subsidiado en el municipio y en la alta cartera que se tiene con la ARS contratadas para prestar dicho servicio.

Es de tener en cuenta que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 359 de la [C]onstitución [N]acional los recursos correspondientes a las participaciones previstas en ella a favor de las entidades territoriales son de destinación específica y la norma enunciada en el párrafo anterior (Art. 47 de la Ley 715 de 2001), en su numeral 47.1 establece que los recursos del Sistema General de participaciones en salud se destinarán a financiar o cofinanciar los gastos en salud en el componente de subsidio a la demanda...esto es el régimen subsidiado en salud que beneficia a la

²⁶ Folios 1 a 13 cuaderno anexo 1 antecedentes administrativos.

población pobre y vulnerable de los estratos 1,2, y 3, pero según lo evidenciado por el equipo auditor del municipio de Lloró no dio cumplimiento a estas normas; en este sentido esta situación se suscita debido a la falta de control interno en lo concerniente a la ejecución de los mismos, lo que conlleva a que se mengüen estos recursos, incumpliendo con el pago a las ARS's con las cuales se celebra[n] los contratos de aseguramiento en salud subsidiada, presentándose con ello una alta cartera con estas entidades y de éstas con la Red prestadora de servicios afectando la calidad, oportunidad y cobertura en la prestación del servicio de salud subsidiada. [...]"

ii) Mediante oficio nro. 80273-1068 del 14 de noviembre de 2007, el Grupo de Investigaciones – Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, informó al Banco de Bogotá- Seccional Quibdó, que la Gerencia Departamental Chocó de la misma Contraloría adelantaba el Proceso de Responsabilidad Fiscal Nro. 2215-195-274 donde la entidad afectada era el Municipio de Lloró, “por irregularidades consistentes en el giro y cobro de 102 cheques de la cuenta corriente nro. 578338857 denominada régimen subsidiado-salud” y con el fin de que obrara como prueba solicitó fotocopia de los cheques allí relacionados, así como fotocopia autenticada del contrato de cuenta corriente suscrito entre el Banco de Bogotá y el Municipio de Lloró para el manejo de los recursos de la citada cuenta corriente con las novedades o modificaciones que se hubieren presentado en la cuenta²⁷.

iii) Luego de que el banco enviara la correspondiente información antes solicitada, por Auto nro. 80273-003 del 30 de octubre de 2008, el Grupo de Investigaciones – Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, vinculó como presunto responsable fiscal al Banco de Bogotá- Seccional Quibdó, manifestando dentro de las consideraciones:²⁸

[...] Adicionalmente, a folios 118 y 371 obra copia del reporte de novedades al centro de firmas de la cuenta corriente 57833885-7 de fecha 02 de enero de 2004, en la que se establece dentro de las condiciones para el pago de cheques: que los cheques llevarán dos (2) firmas conjuntas, registrando de esta manera las firmas del alcalde Naffis Armando Palacios Mena y del tesorero José Wilson Guerre[r]o Machado.

Así mismo, obra en el expediente copias de los cheques pagados por el Banco de Bogotá sólo con la firma del alcalde del municipio de Lloró sin la firma del tesorero incumpliendo de esta manera el Banco de Bogotá con lo establecido en las condiciones para el pago de cheques en la que se acordó que los cheques llevarían dos firmas conjuntas la del alcalde y el

²⁷ Folio 361 cuaderno anexo 2 antecedentes administrativos.

²⁸ Folios 428 a 437 cuaderno anexo 3 antecedentes administrativos.

tesorero respectivamente, irregularidad que contribuyó a que se causara un daño al patrimonio del Estado.

(...)

Así las cosas, el despacho ordenará la vinculación al proceso de responsabilidad fiscal al Banco de Bogotá Sucursal Quibdó, toda vez que entre las condiciones establecidas con el municipio de Lloró para el pago de los cheques de la cuenta corriente nro. 578-33885-7 se determinó que los cheques llevarán dos firmas conjuntas.

Además un cumplimiento estricto del reglamento de cuenta corriente suscrito con el Banco de Bogotá para el manejo de la cuenta corriente No. 578-33885-7 denominada régimen subsidiado fondo local de salud Municipio de Lloró hubiera detectado las irregularidades presentada en el giro de los cheques y evitar que se causara un detrimento patrimonial al Estado, por lo que este despacho procederá a vincular al Banco de Bogotá Sucursal Quibdó al presente proceso de responsabilidad fiscal [...]” (se destaca)

(iv) Por último, cuando el banco presentó su defensa frente al auto de imputabilidad nro. 80273-010 del 14 de diciembre de 2009, no solo hizo referencia al cheque nro. 8386096, sino a la pluralidad de los instrumentos girados de manera irregular; se destaca de lo dicho por el apoderado del banco lo siguiente: ²⁹

“[...] 2) AUSENCIA DE DOLO O CULPA GRAVE DEL BANCO DE BOGOTÁ RESPECTO DEL HECHO QUE DIO LUGAR AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL (...)

En este orden, resulta claro, que la responsabilidad fiscal, sobre todo para un particular como lo es el Banco de Bogotá, debe imputársele a quienes cometen la acción reprochable con dolo o culpa grave en el ejercicio de la gestión fiscal, y en el presente caso, salta de bulto, que no le asiste al Banco de Bogotá responsabilidad alguna en los hechos que se investigaron, porque no se prueba desde ningún punto de vista, que la Entidad haya actuado con dolo o culpa en el giro de los cheques, pues a lo único que se limitó el Banco fue a cumplir con la orden de pago instrumentada en los títulos valores girados, conforme al contrato de cuenta corriente que suscribió con el cuentacorrentista, de modo que no es el BANCO DE BOGOTÁ S.A., el llamado a responder en este asunto (...).

En efecto, es clarísimo, que al Banco de Bogotá no le asiste responsabilidad alguna en el presente asunto porque no aparece probado en el auto de imputación, el acuerdo de confabulación o concierto para defraudar entre los giradores de los cheques y el Banco de Bogotá, muy por el contrario, lo que se puede colegir de la investigación que se llevó a cabo, es que la conducta reprochable proviene del propio Representante Legal del Municipio que es quien tiene el poder de disposición y es gestor del gasto público de la Entidad pública.

(...)

²⁹ Folios 505 a 524 cuaderno anexo 3 antecedentes administrativos.

4) INEXISTENCIA DE NORMA QUE LE GENERE SOLIDARIDAD AL BANCO CON LOS RESPONSABLES DE LA COMISIÓN DEL HECHO QUE DIO LUGAR AL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

(...) No resulta procedente que por el hecho de que la Contraloría tenga reparos u objeciones acerca del pago de uno o varios de los títulos valores que hacen parte de la investigación que ocupa el presente trámite, le genere solidaridad al Banco de Bogotá respecto de esta situación con el verdadero y único responsable de los hechos generadores de responsabilidad, que no es otra persona que el confeso alcalde de Lloró NAFFIS ARMANDO PALACIOS MENA.

[...]” (se resalta)

Así mismo, en el fallo fiscal se analizó que la gestión de las instituciones financieras se derivaba del vínculo jurídico que surgía con la suscripción del contrato de cuenta corriente y que situaba al banco como gestor fiscal indirecto, calificando la conducta de las personas naturales que tenían a su cargo el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la persona jurídica como gravemente culposa; calificación que no fue objeto de cuestionamiento por el Banco de Bogotá, pues lo que recurre es que se le haya considerado solidariamente responsable fiscal.

Por consiguiente se evidencia que a lo largo del proceso de responsabilidad fiscal quedó establecido que la investigación que se adelantaba en contra del Banco de Bogotá incluía no solo el cheque nro. 8386096 sino todos los instrumentos girados de manera irregular y en ese sentido, el auto de imputación de cargos es congruente con el fallo; para lo cual se recuerda que dicho auto advirtió expresamente que la imputación podía hacerse extensiva a otros títulos valores, de donde se deduce que el banco sancionado conoció de tal posibilidad desde el inicio del proceso.

Conforme con lo anterior, el primer interrogante debe responderse de manera negativa, en la medida que el fallo con responsabilidad fiscal que aquí se cuestiona respetó al demandante el derecho al debido proceso y no lo sorprendió con elementos diferentes a la imputación, pues indudablemente ésta se hizo de manera provisional y supeditada a la verificación del documento en el cual se basaron los siguientes pagos.

En efecto, este derecho constitucional no se transgredió puesto que en el auto de imputación se dejó claro que ésta inicialmente se hacía por el cheque nro. 8386096 por valor de \$20.000.000, sin perjuicio de la verificación del documento en el que

se modificaron las condiciones del contrato de cuenta corriente bancaria del Municipio de Lloró el cual, una vez constatado, permitió colegir que no podían pagarse los cheques solo con la firma del Alcalde, por lo que el Banco de Bogotá era responsable solidario por el desembolso irregular de las sumas de dinero que ascendieron a \$294.912.800 y que una vez indexadas se cuantificaron en \$382.004.784.

Por lo anotado, la Sala concluye que el principio de congruencia para la garantía constitucional del debido proceso se respetó.

7.3.2. Falsa motivación

7.3.2.1. ¿Es nulo, por incurrir en falsa motivación, el fallo de responsabilidad fiscal que condena a un banco por pagar cheques del Sistema General de Participaciones destinados al sector salud girados por un municipio con la sola firma de su Alcalde?

La Sala, en orden a determinar si los actos demandados estuvieron falsamente motivados, de manera que se desvirtúe la presunción de legalidad que los cobija, observa lo siguiente:

Dice el fallo de la Contraloría:³⁰

“[...] a folios 118 y 371 obra copia del reporte de novedades al centro de firmas de la cuenta corriente 57833885-7 de fecha 02 de enero de 2004, en la que se establece dentro de las condiciones para el pago de cheques: que los cheques llevarán dos (2) firmas conjuntas, registrando de esta manera las firmas del alcalde Naffis Armando Palacios Mena y del tesorero José Wilson Guerreño (sic) Machado.

Así mismo, obra en el expediente copias de los cheques pagados por el Banco de Bogotá solo con la firma del alcalde del municipio de Lloró sin la firma del tesorero incumpliendo de esta manera el Banco de Bogotá con lo establecido en las condiciones para el pago de cheques en la que se acordó que los cheques llevarían dos firmas conjuntas la del alcalde y el tesorero, respectivamente; irregularidad que contribuyó a que se causara un daño al patrimonio del Estado.

(...) Ahora bien, el Banco de Bogotá allega al plenario copia del oficio de fecha 15 de diciembre de 2004, suscrito por el señor NAFFIS ARMANDO PALACIOS, folios 450, en el que presuntamente, de manera unilateral cambia las condiciones de manejo y cobro de los títulos valores, al determinar que solo este es la persona autorizada para el cobro de los mismos.

³⁰ Folios 657 a 662 del cuaderno anexo 4.

Sin embargo, esta estipulación además de violar las disposiciones del estatuto del presupuesto, y del Código de Comercio tampoco justifica el pago de cheques antes de la fecha en mención en el cual solo aparece la firma del ordenador del gasto, lo cual se aprecia de manera clara en el cheque visible a folio 33.

[...]”

El contrato de cuenta corriente bancaria está definido por el artículo 1382 del Código de Comercio, que reza:

“[...] ARTÍCULO 1382. DEFINICIÓN DE CUENTA CORRIENTE BANCARIA. Por el contrato de depósito en cuenta corriente bancaria el cuentacorrentista adquiere la facultad de consignar sumas de dinero y cheques en un establecimiento bancario y de disponer, total o parcialmente, de sus saldos mediante el giro de cheques o en otra forma previamente convenida con el banco.

Todo depósito constituido a la vista se entenderá entregado en cuenta corriente bancaria, salvo convenio en contrario. [...]”

En el caso bajo análisis se aportó al proceso el Reglamento de Depósito en Cuenta Corriente Bancaria Persona Jurídica del Banco de Bogotá, que dispuso en la cláusula 10 lo siguiente:³¹

“[...] 10- Los cheques deberán librarse claramente en letras y números, salvo que se haya convenido expresamente otra cosa con el Banco, y sin dejar espacios en blanco que permitan hacer intercalaciones. Se librarán bajo la firma del titular de la cuenta o de la persona o personas cuyas firmas se hayan registrado por aquel para tal efecto. El Banco podrá autorizar que dicha firma sea sustituida por un signo o contraseña, incluso mecánicamente impuesto bajo la totalidad responsabilidad del cuentacorrentista. [...]” (se destaca)

Además se verifica que el 2 de enero de 2004, se registró el “Reporte de novedades al Centro de Firmas” de la Cuenta nro. 578-33885-7 del Banco de Bogotá, con las firmas autorizadas de los señores de Naffis Armando Palacios Mena [Alcalde del Municipio de Lloró]³² y Wilson Guerrero Machado [Tesorero del mismo municipio].³³

Se desprende del documento del Banco de Bogotá denominado “Vinculación y Solicitud de Productos Financieros” que esta cuenta fue abierta el 28 de febrero de

³¹ Folio 364 anexo nro. 2.

³² Quien tomó posesión el día 1 de enero de 2004 como alcalde del municipio. (folio 119 anexo 1).

³³ Folio 118 anexo nro. 1.

2002 a nombre de “Part. Para la salud- Régimen Subsidiado – Fdo local de salud Mpio de Lloro”³⁴ y se registraron firmas autorizadas el 25 de marzo de 2002.³⁵

Pese a lo anterior, el día 15 de diciembre de 2004 se dio otra instrucción al banco mediante una simple comunicación dirigida por el señor Naffis Armando Palacios Mena, en su calidad de representante legal del municipio, disponiendo que el pago de los cheques debía ser efectuado sólo con su firma; allí se indicó:³⁶

“[...] me permito informarle que a partir de la fecha, las cuentas que el municipio de Lloró posee en esa entidad Bancaria, serán manejadas única y exclusivamente por el suscrito en calidad de Alcalde y Representante Legal del citado municipio; lo que significa que los títulos valores (Cheques) solo llevaran mi firma. [...]”

Toda vez que los hechos sucedieron durante las vigencias 2004 - 2005 y se afirma en el fallo con responsabilidad fiscal que no se dieron a los recursos la destinación establecida en el artículo 47³⁷ de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, es menester tener en cuenta que dicha ley en el artículo 57 determinó que para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, las entidades territoriales debían organizar un fondo municipal de salud, que se manejaría como una cuenta especial de presupuesto separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, con el fin de identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente.³⁸

³⁴ Folio 363 cuaderno anexo 2.

³⁵ Folio 117 cuaderno anexo 1.

³⁶ Folio 450 del Anexo No. 3.

³⁷ El artículo 47 dispone: “**DESTINO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA SALUD.** Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:// 47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total./47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda./47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.”

³⁸ El artículo 57 *ibídem* dispuso: “**ARTÍCULO 57. FONDOS DE SALUD.** Las entidades territoriales, para la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y de todos los demás recursos destinados al sector salud, deberán organizar un fondo departamental, distrital o municipal de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, separada de las demás rentas de la entidad territorial y con unidad de caja al interior del mismo, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. En ningún caso, los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. El manejo contable de los fondos de salud debe regirse por las disposiciones que en tal sentido expida la Contaduría General de la Nación./Los recursos del régimen

En concordancia con lo anterior, el Decreto 258 del 15 de febrero de 2002,³⁹ previó que hasta tanto se expidiera la reglamentación de los fondos de salud, para el manejo de los recursos de cada uno de los componentes señalados en el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, la Nación podía efectuar los respectivos giros a las cuentas registradas ante la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que tales recursos en ningún caso podían hacer unidad de caja con las demás rentas del ente territorial y debían manejarse en forma separada, con destinación específica,⁴⁰ agrega la Sala todo con el propósito de asegurar su efectiva y adecuada destinación.

En ese sentido, el Decreto número 4693 del 22 de diciembre de 2005,⁴¹ exigió que los recursos del Sistema General de Participaciones y en general los destinados a financiar el Régimen Subsidiado debían manejarse por las entidades territoriales en los respectivos fondos de salud mediante cuentas maestras abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia ubicadas en el respectivo municipio,⁴² es decir, a través de cuentas que solo acepta como

*subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.//A los fondos departamentales, distritales o municipales de salud deberán girarse todas las rentas nacionales cedidas o transferidas con destinación específica para salud, los recursos libremente asignados para la salud por el ente territorial, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo que tengan esta destinación, los recursos provenientes de cofinanciación destinados a salud, y en general los destinados a salud, que deban ser ejecutados por la entidad territorial.// **PARÁGRAFO 1o.** Para vigilar y controlar el recaudo y adecuada destinación de los ingresos del Fondo de Salud, la Contraloría General de la República deberá exigir la información necesaria a las entidades territoriales y demás entes, organismos y dependencias que generen, recauden o capten recursos destinados a la salud. (...)."*

³⁹ "Por el cual se adopta una medida transitoria para el giro de los recursos del sistema general de participaciones y demás recursos destinados al sector salud"

⁴⁰ El artículo 1° del Decreto 258 de 2002 estableció: "**ARTICULO 1º. Del giro de los recursos.** Hasta tanto se expida la reglamentación de los fondos de salud de conformidad con lo previsto en los artículos 53 y 57 de la Ley 715 de 2001 y para efecto del giro oportuno de los recursos del sistema general de participaciones en salud y demás recursos destinados al sector salud de las entidades territoriales, la Nación podrá efectuar dichos giros a las cuentas registradas ante la dirección del tesoro nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el manejo de los recursos de cada uno de los componentes establecidos en el artículo 47 de la citada ley.//**PARÁGRAFO.** Estos recursos en ningún caso podrán hacer unidad de caja con las demás rentas del ente territorial, se manejarán en forma separada y deberán destinarse únicamente para los fines establecidos en la citada ley."

⁴¹ "Por el cual se reglamenta parcialmente el funcionamiento de los Fondos de Salud para los recursos del régimen subsidiado".

⁴² El artículo 1° dispuso lo siguiente: "Artículo 1°. Flujo de los recursos del régimen subsidiado en los Fondos locales, distritales o departamentales de Salud. Los recursos del Sistema General de Participaciones, los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga y los demás recursos que se destinen a financiar el Régimen Subsidiado deberán manejarse por las entidades territoriales en los respectivos Fondos de Salud, mediante cuentas maestras, abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, ubicadas en el respectivo municipio o distrito, o en su defecto en la capital del respectivo departamento. // Estos recursos serán girados a la cuenta maestra que cada municipio acredite ante los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social. Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso. // Para tal efecto, las entidades territoriales deberán suscribir los respectivos convenios con las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y acreditar las cuentas ante los citados Ministerios a más tardar el 31 de enero de 2006. Solo podrán girarse los recursos que financien el régimen subsidiado cuando se acredite dicha cuenta maestra."

operaciones débitos aquellas que se destinen a otra cuenta bancaria que pertenece a una Administradora de Régimen Subsidiado.⁴³

La Sala destaca que, acorde con el artículo 335 de la Constitución Política, la actividad financiera es de interés público⁴⁴ y que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en el artículo 98, numeral 4, fijó como regla general la debida prestación del servicio, modificado por el artículo 24 de la Ley 795 de 2003, que estableció como deber general la debida diligencia en los siguientes términos: *“Las instituciones sometidas al control de la Superintendencia Bancaria, en cuanto desarrollan actividades de interés público, deberán emplear la debida diligencia en la prestación de los servicios a sus clientes a fin de que estos reciban la atención debida en el desarrollo de las relaciones contractuales que se establezcan con aquellas y, en general, en el desenvolvimiento normal de sus operaciones.”*

Acerca de la importancia de la actividad bancaria y la relación con el deber de diligencia, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado:⁴⁵ *“[...] La importancia de tal actividad en el orden social y económico, justifica el establecimiento de controles y políticas restrictivas en su desarrollo, amén de llevar ínsita la exigencia para las instituciones financieras de un mayor grado de diligencia y profesionalismo, porque la actividad que desarrollan además de profesional, tiene los rasgos de ser habitual, masiva y lucrativa, requiere de una organización para ejecutarla y del conocimiento experto y singular sobre las operaciones que comprende, así como de los productos y servicios que ofrece al público, razón por la cual los estándares de calidad, seguridad y eficiencia que se le reclaman, son más altos que los exigidos a un comerciante cualquiera.[...]”*⁴⁶

⁴³ En los términos del artículo 2 del Decreto número 4693 de 2005, se denominan cuentas maestras *“(...) la cuenta que por manejar exclusivamente los recursos del Régimen Subsidiado solo acepta como operaciones débitos aquellas que se destinen a otra cuenta bancaria que pertenece a una Administradora de Régimen Subsidiado. Toda transacción que se efectúe con cargo a los recursos que financian el régimen subsidiado, proveniente de la cuenta maestra, deberá hacerse por transferencia electrónica.”*

⁴⁴ El artículo 335 de la Constitución Política reza: **“ARTICULO 335.** *Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.”*

⁴⁵ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 19 de diciembre de 2016. Expediente Radicación n° 05001-31-03-001-2008-00312-01. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

⁴⁶ En los estándares internacionales de la banca, existen unos parámetros que obligan a las entidades financieras a tener un deber mínimo de diligencia y contar con normas rigurosas de debida diligencia con los clientes. Verbigracia consultar el documento del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. *“Debida diligencia con la clientela de los bancos.”* Documento traducido por ASBA y editado por el BPI Octubre de 2001. Consulta realizada el 2 de marzo de 2018 en la página <https://www.bis.org/publ/bcbs85s.pdf>.

Esta primera constatación permite a la Sala afirmar que no hay explicación plausible que justifique la razón por la cual el banco pagó cheques con fundamento en una simple instrucción de una de las personas autorizadas a firmar, cuando se trata de un recurso público que proviene de las transferencias de la Nación y que, por supuesto, no son de propiedad del cuentacorrentista. Más cuando, precisamente por la importancia que tenía la destinación de los recursos para la atención de la población en sus necesidades de salud, se estableció en la ley todo un sistema de control que permitía hacer el seguimiento hasta su depósito en el destinatario final autorizado.

A este respecto, se observa que el banco se limita a manifestar que, comoquiera que el Alcalde es el representante legal del municipio, bastaba su sola instrucción para modificar las condiciones del contrato de cuenta corriente inicialmente previstas, sin observar que el recurso era público y que el municipio no es un cuentacorrentista cualquiera, pues el manejo de sus dineros se rige por normas de orden público, lo que implicaba necesariamente abstraerse de las normas comerciales y civiles para comprender el alcance de la obligación que tiene cuando, en el ejercicio profesional de su negocio, recibe recursos que pertenecen a la colectividad y están destinados a atender los requerimientos de la salud en una población que, es evidente, depende para ello de la adecuada administración de los mismos.

Se reprocha entonces al banco que haya procedido a modificar las condiciones en las cuales se pactó el contrato de cuenta corriente porque simplemente recibió una instrucción del Alcalde, sin observar que los dineros que se destinan a la salud de la población tienen una reglamentación que exigía un especial cuidado, y no alertar a las autoridades de control fiscal de los hechos presentados.

De lo dicho deriva igualmente la improcedencia de la defensa sustentada en la obligación que tiene el banco de pagar los cheques, en los términos del artículo 722 del Código de Comercio, pues la responsabilidad solidaria que se le atribuye no deriva de cumplir con esta obligación contractual, sino de haber permitido la modificación a las condiciones del contrato de cuenta corriente inicialmente pactado para que el Alcalde, sin explicación alguna, comenzara a girar con cargo a la cuenta de transferencias de la Nación depositados en la entidad bancaria, sin alertar a las autoridades competentes, argumentando tan solo que era la consecuencia del contrato y de la autonomía de la voluntad que lo informa;

aunque es cierto que el banco tiene el deber de pagar los cheques, tiene también el deber de tomar medidas y alertar sobre los movimientos que causen sospecha, y más cuando se trata del profesional encargado de velar por la confianza de los dineros que se le depositen.

Se insiste por ello en que el reproche no viene de pagar los cheques presentados, sino de defraudar la confianza depositada en las instituciones bancarias cuando manejen recursos del erario público, olvidando su origen, amparándose en una “autonomía de la voluntad” muy propia del derecho privado, que no se compadece con la condición del Alcalde como funcionario público y el carácter del dinero que maneja. Más cuando se trata de transferencias que recibe de la Nación para la atención de la salud de los habitantes de una población que los requiere y que, precisamente se reglamentó para garantizar que llegaran al destinatario final debidamente autorizado.

Al respecto en el fallo de responsabilidad fiscal se indicó:⁴⁷

“[...] Conforme pues, a las anteriores precisiones, debe hacerse un análisis prolijo respecto del contrato del cuenta corriente suscrito entre el Banco de Bogotá y el Municipio de Lloró.

En efecto, la Ley 42 de 1993 que organiza el sistema para el ejercicio del control fiscal, preceptúa lo siguiente:

“Artículo 11. El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.”

(...)

Ello se concreta en la obligación que surge para el servidor público o el particular que concurra al cumplimiento de las finalidades del Estado, a ajustar su comportamiento a las disposiciones legales que regulan el desarrollo de cualquier actividad en la que estén involucrados los entes públicos.

De manera que, si al desarrollarse o llevarse a cabo procedimientos de naturaleza administrativa, en los que se desatienda en forma grave el principio de legalidad, por ejemplo en lo correspondiente al pago de cuentas o a las disposiciones de recursos públicos, en el marco del ejercicio de control fiscal, esta vulneración directa de la Constitución Política o de la ley, puede aparejar la configuración de un detrimento patrimonial, derivada de la infracción del principio de legalidad, que demanda la intervención de la Contraloría General de la República que

⁴⁷ Folios 669 a 676 cuaderno anexo 4.

como máximo órgano de control y por ende guardián del interés público patrimonial, tiene a su cargo la obligación de procurar el resarcimiento pleno de la afectación o merma patrimonial que sufra el Estado como consecuencia del obrar doloso o gravemente culposo, en el que incurra un servidor público o particular que tenga a su cargo el ejercicio de específicas actividades relacionadas con la gestión fiscal.

(...)

En lo que atañe al asunto que ocupa la atención del despacho, el Estado colombiano por conducto del Municipio de Lloró, se vio afectado en sus intereses patrimoniales, como resultado de una apropiación burda y sistemática de algunos servidores públicos que tenían bajo su manejo y administración directa recursos provenientes del erario público. A cuyo detrimento contribuyó como gestor fiscal indirecto el Banco de Bogotá, como resultado del pago de los cheques librados con abierta desatención de las obligaciones contenidas en el contrato de cuenta corriente y de otras disposiciones que referimos en líneas anteriores.

En efecto, tal como fue referido en párrafos anteriores, el contrato de cuenta corriente exigía unas condiciones específicas para el pago de los cheques librados, las cuales no podían ser modificadas de manera unilateral por una de las partes, como ha quedado claramente reseñado con las normas transcritas en líneas anteriores, y de una juiciosa lectura de la jurisprudencia constitucional que precisó los alcances del principio de la autonomía de la voluntad en materia bancaria.

Por tanto, la modificación unilateral del contrato de cuenta corriente bancaria contenida en la comunicación dirigida por el burgomaestre, violó directamente las normas legales, por cuanto no fue fruto de un consenso entre las partes, como claramente lo exige la regulación sobre la materia, siendo ello así, la disposición de pagos de cheques en tales condiciones, por entrañar la violación de la ley fue irregular y con ello se vulneraron los principios de la gestión fiscal, desencadenando lo anterior una gestión fiscal indirecta de carácter irregular por parte del Banco de Bogotá.

[...]"

Esta Sección ha destacado desde tiempo atrás, que los mecanismos de seguridad en las operaciones de pago de títulos valores en el marco de las operaciones derivadas del contrato de cuenta corriente cuyos titulares son entidades públicas, exigen un mayor cuidado por cuanto la actividad bancaria es de interés público, así:⁴⁸

"[...] cuando se trata de títulos valores atribuidos a entidades públicas, ya que comprometen recursos respecto de los cuales se impone un cuidado mayor o más riguroso que el que el ordenamiento jurídico exige de los bienes de terceros a cargo de la entidades bancarias, ya de por sí exigente justamente

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de abril de 2005, expediente 250002324000200000755- 01. Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

por ser los depositarios del ahorro público y de la confianza igualmente pública, inherente a la actividad crediticia y bancaria, razón por la cual se ha definido constitucionalmente como una actividad de interés público, tal como aparece establecido en el artículo 335 de la actual Constitución Política. [...]”

De todo lo antedicho, se desprende con claridad que la Contraloría no incurrió en falsa motivación en los actos acusados, habida cuenta que: (i) verificó que la entidad bancaria omitió sus deberes de diligencia y cuidado en el manejo de la cuenta corriente, (ii) no verificó las condiciones en que se podía modificar el pago de los recursos allí consignados, (iii) se celebró un contrato de depósito en cuenta corriente mediante el cual se comprometió a custodiar y conservar los recursos públicos del Municipio de Lloró como gestor fiscal indirecto (iv) el carácter de interés público de su actividad le exigía como contratista estatal un mayor nivel de cuidado y diligencia para salvaguardar el patrimonio público y por ende, (v) debía comprobar la existencia de las firmas de los libradores de cheques frente a las registradas en el banco, y en especial las normas que le exigían que los recursos llegaran al destinatario final autorizado de los mismos.

Ahora bien, el recurrente fundamenta sus acusaciones en que se transgredieron las manifestaciones de voluntad contenidas en los artículos 1494, 1495, 1501, 1502, 1602, 1603 y 1618 del Código de Civil, los cuales se refieren en su orden a las fuentes de las obligaciones, a la definición de contrato, los elementos que son de la esencia, de la naturaleza y los accidentales de los contratos, los requisitos para obligarse, los efectos del contrato entre las partes, la ejecución de la buena fe y la prevalencia de la intención; así como a los artículos 824, 835, 864, 871 y 1382 del Código de Comercio, que tienen unas connotaciones similares, argumentos que no configuran el cargo de falsa motivación que pretende estructurar, pues es evidente que la función que corresponde a la banca en el manejo del recurso público es muy diferente a la que corresponde en el manejo del recurso privado, y más cuando se trata del alcance de la autonomía de la voluntad expresada por un Alcalde que tiene a su cargo el manejo de un recurso que no le pertenece, sino que concierne a la población para la atención de sus necesidades de salud, tal y como se explicó con anterioridad.

Por lo tanto, las razones de disenso frente a la sentencia de primera instancia no tienen vocación de prosperidad y por ello será confirmada.

Por último, en lo tocante al cargo de la falta o exceso de competencia de la Contraloría para ejercer sus facultades de control fiscal, la Sala observa que el mismo no fue objeto de apelación, ni el demandante esgrimió argumento alguno para cuestionar lo decidido por el *a quo*, razón por la que no corresponde a la Sala realizar ningún análisis frente al mismo.

Conforme con lo señalado y partiendo de la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos,⁴⁹ los cargos imputados en la demanda no tienen vocación de prosperidad y por lo tanto la decisión proferida por el Tribunal de instancia será confirmada.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 21 de marzo de 2013, por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

⁴⁹ Conforme lo ha expuesto esta Corporación, "(...) *si con sujeción al principio de legalidad la actividad de la Administración debe someterse plenamente a las normas de superior jerarquía, se infiere que, mientras no se demuestre lo contrario, una vez se tornen ejecutorios los actos que la comprenden, toda ella se ha realizado de conformidad con el ordenamiento y por ende queda cobijada con una presunción de legalidad. (...) Así las cosas, se entiende que todo acto administrativo una vez ejecutoriado produce a plenitud su efectos y se impone su obligatorio cumplimiento por parte de todos los destinatarios hasta tanto la administración no declare lo contrario, por lo cual quien pretenda su nulidad no sólo tiene la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda la ilegalidad que alega sino que también tiene la carga de demostrar los hechos en que se sustenta esa ilegalidad. (...)*". Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 28 de mayo de 2015. Expediente Radicación número: 76001-23-31-000-2001-00145-01(35625). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente
Consejero de Estado

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado