



~~607~~  
63

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN 250002324000200200567-03  
DEMANDANTE: HENRY ÁVILA HERRERA  
DEMANDADA: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
ASUNTO: FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de descongestión 357 de 5 de diciembre de 2017<sup>1</sup>, suscrito entre las secciones Primera y Quinta del Consejo de Estado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación que interpuso el demandante, señor Henry Ávila Herrera<sup>2</sup>, contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011<sup>3</sup>, proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

El ciudadano Henry Ávila Herrera, por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda<sup>4</sup> en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, contra la Contraloría General de la República, en la que solicitó hacer las siguientes declaraciones:

---

<sup>1</sup> Por medio del cual la Sección Quinta del Consejo de Estado se comprometió a colaborar en la descongestión de la Sección Primera de la Corporación.

<sup>2</sup> Folios 810 a 824 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 767 a 808 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 1 a 36 del cuaderno 1 del expediente.

### **“3.1. PRETENSIONES PRINCIPALES**

**3.1.1** Solicito se declare que son nulos el Fallo 0096 del 31 de agosto de 2001 proferido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República; el Fallo 00128 del 27 de noviembre de 2001 proferido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República y; el auto No. 000054 de febrero 8 de 2002 expedido por la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, proferidos dentro del juicio fiscal DIJF-003-2000 (Entidad Banco del Estado) que adelantó **LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** en contra de **HENRY ÁVILA HERRERA** y otros, por desconocer todas o algunas de las siguientes normas jurídicas:

*Artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.*

*Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.*

*Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia.*

*Artículo 4 de la Ley 42 de 1993.*

*Artículo 1 del Decreto 0342 de 1992 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y mediante el cual se aprobaron entre otras la reforma al artículo 29 de los Estatutos del Banco del Estado.*

*Artículo 31 del Decreto 966 de 1988 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Artículo 10 del Código Civil.*

*Artículo 674 del Código Civil.*

*Artículo 306 del Código de Procedimiento Penal.*

*Artículo 307 del Código de Procedimiento Penal.*

*Artículo 165 del Código Contencioso Administrativo.*

*Artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.*

*Artículo 144 del Código de Procedimiento Civil.*

~~809~~  
64

*Artículo 5 de la Ley 610 de 2000.*

*Artículo 69 de la Ley 610 de 2000.*

**3.1.2.** *A manera de Restablecimiento del Derecho, solicito se declare que **HENRY ÁVILA HERRERA**, no es responsable fiscal de todos o algunos de los hechos por los que fue condenado en el Juicio Fiscal DIJF-003-2000 adelantado por la Contraloría General de la República.*

**3.1.3** *Condenar a **LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** a pagar las costas y gastos del proceso.*

### **3.2 PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

**3.2.1.** *Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 610 de 2000, solicito se declare que es nulo el auto No. 000054 de febrero 8 de 2002, expedido por la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, proferido dentro del juicio fiscal DIJF-003-2000 (Entidad Banco del Estado) adelantado por **LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** en contra de **HENRY ÁVILA HERRERA** y otros, por desconocer todas o algunas de las siguientes normas jurídicas:*

*Artículo 6 de la Constitución Política de Colombia.*

*Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.*

*Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia.*

*Artículo 4 de la Ley 42 de 1993.*

*Artículo 1 del Decreto 0342 de 1992 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y mediante el cual se aprobaron entre otras la reforma al artículo 29 de los Estatutos del Banco del Estado.*

*Artículo 31 del Decreto 966 de 1988 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Artículo 10 del Código Civil.*

*Artículo 674 del Código Civil.*

*Artículo 306 del Código de Procedimiento Penal.*

*Artículo 307 del Código de Procedimiento Penal.*

*Artículo 165 del Código Contencioso Administrativo.*

*Artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.*

*Artículo 144 del Código de Procedimiento Civil.*

*Artículo 5 de la Ley 610 de 2000.*

*Artículo 69 de la Ley 610 de 2000.*

**3.2.2.** *A manera de Restablecimiento del Derecho, solicito se declare que **HENRY ÁVILA HERRERA**, no es responsable fiscal de todos o algunos de los hechos por los que fue condenado en el Juicio Fiscal DIJF-003-2000 adelantado por la Contraloría General de la República.*

**3.2.3.** *Condenar a **LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** a pagar las costas y gastos del proceso”.*

## **2. Hechos**

La apoderada del demandante informó que mediante auto de 8 de octubre de 1999<sup>5</sup>, la Unidad de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, ordenó abrir el juicio fiscal DIJF-003-2000 en contra de Henry Ávila Herrera, por irregularidades en el otorgamiento y manejo de unos créditos concedidos al señor Miguel Uribe y a la sociedad Altta Foods S.A.

Comunicó que mediante el fallo 0096 del 31 de agosto de 2001, la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, declaró fiscalmente responsable al señor Ávila Herrera en cuantía de \$4.056'617.578, decisión contra la cual se interpusieron los recursos de reposición y apelación.

Reveló que la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, mediante el fallo 00128 de 27 de noviembre de 2001, resolvió el recurso de

---

<sup>5</sup> No lo individualiza.

810  
65

reposición en el sentido de confirmar el fallo 0096 de 2001; mientras que la Contraloría Delegada de Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, a través del Auto 000054 del 8 de febrero de 2002, decidió la apelación en el sentido de disminuir a \$4.009'760.435 la suma por la cual se declaraba responsable fiscal al señor Ávila Herrera.

### 3. Normas violadas y concepto de la violación

La apoderada del demandante, desarrolló y señaló como vulneradas las siguientes normas:

**a) Artículo 31<sup>6</sup> del Decreto 966 de 1988 “Por el cual se actualizan unas normas estatutarias y se expide el nuevo texto de los estatutos del Banco del Estado”**

Expresó que la autoridad administrativa demandada, apoyada en el numeral 5<sup>7</sup> del artículo 268 de la Constitución Política, así como en la Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, consideró que el Banco del Estado era sujeto de control fiscal.

Sostuvo que la entidad demandada desconoció que en el artículo 31 del Decreto 966 de 1988, se estableció que a la Contraloría General de la República, en relación con el Banco de Estado, le correspondía “...fiscalizar tan solo el aporte accionario del Estado y la percepción de dividendos que a tales acciones pueda corresponder”.

Afirmó que, en consecuencia, la demandada no podía ejercer

---

<sup>6</sup> “Artículo 31. La Revisoría Fiscal y la Superintendencia Bancaria son los organismos encargados por la ley de ejercer la inspección y supervigilancia del Banco. El patrimonio de la institución, no es un bien fiscal sino un conjunto de bienes propios afectos al cumplimiento de su objeto social, manejado con autonomía administrativa, correspondiendo a la Contraloría General de la República fiscalizar tan solo el aporte accionario del Estado y la percepción de los dividendos que a tales acciones puedan corresponder.

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma (...).

control fiscal sobre el trámite y manejo que se dio a los créditos que se otorgaron a los clientes Alttá Foods S.A. y Miguel Uribe Londoño.

Adujo que es así porque los actos de la institución financiera se regían por el derecho privado, por ello cuando el Banco suscribía con los particulares un contrato bancario, propio de su actividad, se encontraba bajo el imperio del derecho privado.

b) **Artículo 10 del Código Civil:** Manifestó que en esta norma el legislador habló sobre la especialidad de la ley en el sentido de indicar que *“...la ley posterior deroga la ley anterior cuando ambas tengan la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, a menos de que la segunda derogue expresamente la primera, o que entre ellas exista incompatibilidad”*.

Resaltó que ni la Constitución, ni la Ley 42 de 1993, reglamentaron materias relacionadas con el Banco del Estado, en virtud de ello, las normas especiales que debió acatar la Contraloría General de la República, tratándose de inspección, vigilancia y control fiscal de la entidad bancaria, eran los Decretos 966 de 1988, 342 de 1992, 856 de 1995 y 953 de 1998, pues en estos se consagró que la demandada solo fiscalizaba *“...el aporte accionario del Estado y la percepción de dividendos que a tales acciones pueda corresponder”*.

c) **Artículo 674 del Código Civil:** Destacó que el patrimonio del Banco del Estado no es un bien del Estado, porque en el artículo 31 del Decreto 966 de 1988 indicó que *“El patrimonio de la institución no es un bien fiscal sino un conjunto de bienes propios afectos al cumplimiento de su objeto social, manejado con autonomía administrativa (...)”*.

Estimó que de lo anterior se debe entender que la Contraloría General de la República no tenía competencia para ejercer control fiscal sobre la forma y manejo que se le dio a unos créditos, en tanto el artículo 674 del Código Civil señala que son *“...bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República”*.

Explicó que si el Banco del Estado cumplía el mismo objeto social de los bancos privados, por lo que su nicho de mercado se

811  
66

encontraba en el dinero captado a los particulares y, eventualmente de entidades públicas, no se podía concluir que el dinero depositado en un banco público, por ese solo hecho adquiría carácter público, pues de ser así *“...se estaría desvirtuando el principio de propiedad intrínseco en el capital que ahorran los particulares en estas entidades crediticias”*.

Indicó que, en consecuencia, la entidad demandada debió respetar el artículo 267 de la Constitución Política, pues *“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”*, norma que reproduce el artículo 4<sup>8</sup> de la Ley 42 de 1993.

Concluyó que si los estatutos del Banco del Estado disponían que su patrimonio no era un bien fiscal porque no pertenecía al Estado, era evidente que la Contraloría General de la República no podía ejercer control fiscal sobre los créditos que otorgó la entidad financiera a cargo de Henry Ávila Herrera, por ello transgredió su derecho fundamental al debido proceso.

Destacó que *“Ante la evidente falta de competencia de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** para adelantar control fiscal sobre las gestiones de administración del Banco del Estado, deben declararse nulos los fallos 0096 de agosto 31 de 2001, 00128 de noviembre 27 de 2001 y el auto No. 000054 del 8 de febrero de 2002 proferido dentro del Juicio Fiscal No. DIJF-003-2000”*.

Dentro del concepto de violación, la apoderada del demandante también manifestó lo siguiente:

Explicó que para la época de los hechos, las normas internas de la institución financiera permitían otorgar créditos a personas con obligaciones reestructuradas, en esa medida fue legal que al señor Miguel Uribe Londoño se le otorgara un crédito por \$200'000.000, no obstante que previamente fue sujeto de reestructuración.

---

<sup>8</sup> **Artículo 4.** El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”.

Adujo que si bien el juicio fiscal lo justificó la entidad demandada en que el señor Ávila Herrera autorizó un crédito y un sobregiro al cliente Uribe Londoño, a pesar que sus créditos fueron reestructurados, conducta prohibida por la Circular CRE-084 del 11 de junio de 1996 del Banco del Estado, lo cierto era que la citada circular establecía que tal restricción solo aplicaba para créditos en cobro pre-jurídico, situación en la que no se encontraba el ciudadano Miguel Uribe Londoño.

Subrayó que en el proceso fiscal se demostró que con posterioridad a que el demandante le concedió al señor Uribe el crédito, el comité de presidencia del Banco del Estado le aprobó un sobre canje de \$59'900.000, prueba que acreditaba que el banco sí permitía otorgar créditos a clientes con obligaciones reestructuradas.

Expresó que a diferencia del crédito descrito en precedencia, el que otorgó el demandante estaba respaldado por una garantía que aceptó el Banco<sup>9</sup>, lo que excluye que su conducta haya sido culposa o dolosa y, por el contrario, demuestra que fue diligente a la luz de las políticas del Banco.

Explicó que tampoco existió daño, toda vez que la entidad bancaria era titular de un derecho de crédito que materializó al iniciar la demanda ejecutiva contra el ciudadano Miguel Uribe Londoño, por ello la Contraloría no podía afirmar que la obligación era irrecuperable.

Dijo que si el señor Miguel Uribe Londoño no pagó la totalidad del crédito, esa situación no se puede atribuir a quien lo otorgó, *"...pues sería tanto como afirmar que todos los créditos que están en mora en cualquiera de los bancos lo están por culpa de los funcionarios que los otorgaron, en la medida en que si ellos no los hubieran aprobado, el deudor nunca hubiera tenido la posibilidad de colocarse en mora"*.

Respecto al cambio de garantías a la sociedad Altta Foods S.A., indicó que en el proceso de responsabilidad fiscal obraba una copia del dictamen pericial que se practicó dentro del proceso penal que se le adelantó por los mismos hechos, en el cual se explicó que para

---

<sup>9</sup> No establece cuál fue la garantía que respaldó el crédito de \$200'000.000 que se le otorgó al señor Miguel Uribe.



812  
67

constituir las garantías exigidas por el Comité Nacional de Crédito, se utilizó la figura de crédito puente, esto con el fin de pagarle a los acreedores que tenían en su poder las garantías, para lo cual era necesario recibir unas garantías transitorias.

Señaló que el Comité Nacional de Crédito aprobó un crédito de \$3.000'000.000, cuyo fin era sustituir uno a uno los pasivos de Alttá Foods S.A., de manera que al final se *"...tendrían una serie de créditos, los cuales se recogerían posteriormente en un solo pagaré y se contabilizaría como un solo crédito a largo plazo"*, procedimiento legal y habitual en el sector financiero.

Subrayó que los funcionarios del Banco del Estado fueron cuidadosos al exigir que los desembolsos tuvieran garantía, al punto que el perito de policía judicial Gustavo Bohórquez Velasco, quien en el proceso penal rindió declaración y presentó dictamen, sostuvo que para garantizar \$2.000'000.000, se constituyó prenda sobre 2'607.936 acciones de la sociedad hotelera 100 S.A. con un valor de \$1.277'000.000; hipoteca sobre cuatro oficinas en el World Trade Center de Bogotá con un valor de \$1.118'000.000 y, hipoteca abierta y sin límite de cuantía sobre un predio ubicado en la calle 147 con carrera 13 de Bogotá, cuyo valor ascendía a \$536'500.000.

Informó que adicionalmente, el Banco Colpatria, beneficiario de un certificado de garantía de la Fiduciaria Colpatria, expidió una carta para que la fiduciaria, una vez se pagara la obligación que la sociedad tenía con esa institución financiera, emitiera a favor del Banco del Estado otro certificado de garantía hasta por el 70% de los bienes que conformaban la fiducia de Alttá Foods S.A.

Comunicó que de otra parte, la señora María Clemencia Pérez de la Fiduciaria del Estado, indujo a error al Banco, pues antes de que se contabilizaran los \$2.000'000.000, dio a entender que ya se había suscrito la fiducia con Alttá Foods S.A., cuando no era así, situación que produjo que se desembolsara el dinero y que el contrato fiduciario nunca se constituyera.

Estimó que de todas maneras la fiducia no constituía garantía sino una fuente para el pago del crédito.

Adujo que, en su criterio, la realidad es que las garantías hipotecarias y prendarias son mejores que las fiduciarias, pues en estas últimas el deudor “...*transfiere el dominio a favor de un patrimonio autónomo de diferentes bienes y cuyo vocero es la fiduciaria, a fin de que le garantice a sus acreedores el pago de sus obligaciones, con la orden de que si no las cancela y el acreedor la requiere, la fiduciaria debe salir a vender los bienes acorde con los parámetros señalados dentro del contrato de fiducia, pagando con el producto de la venta las obligaciones garantizadas hasta por el valor señalado en el certificado de garantía*”.

Indicó que en el caso de la sociedad Alttá Foods S.A., tampoco existe conducta culposa o dolosa atribuible al demandante, puesto que conforme al Acta 11 del Comité Nacional de Crédito del Banco del Estado, el demandante no era responsable de que los desembolsos se ajustaran a la ley; además, porque los \$2.000'000.000 que se desembolsaron se garantizaron mediante hipotecas y prendas superiores al valor del crédito.

Indicó que ningún error en el cambio de garantías a la sociedad Alttá Foods S.A. es imputable al señor Henry Ávila Herrera, lo que lo excluye de haber incurrido en una conducta dolosa o culposa que pudiera conducir a declararlo responsable fiscal.

#### **4. Actuación procesal en la primera instancia**

Por auto del 1 de agosto de 2002<sup>10</sup>, el ponente de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenó corregir la demanda, para lo cual el demandante debía aportar la constancia de notificación y ejecutoria del Auto 000054 del 8 de febrero de 2002, así como de los recursos que se interpusieron en contra del fallo 0096 del 30 de agosto de 2001.

La apoderada del demandante, el 16 de agosto de 2002<sup>11</sup> interpuso reposición en contra de la anterior decisión, sin embargo, en memorial del día 21 del mismo mes y año<sup>12</sup>, desistió del recurso, el cual aceptó el *a quo* en auto del 24 de septiembre de 2002<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Folio 420 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>11</sup> Folios 421 y 422 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>12</sup> Folio 423 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>13</sup> Folio 462 del cuaderno 1 del expediente.

813  
68

Por auto de 20 de febrero de 2003<sup>14</sup>, el *a quo* ordenó al demandante constituir caución por la suma de \$4.009'760.435, frente a lo cual la apoderada del señor Henry Ávila Herrera presentó recurso de súplica<sup>15</sup> con el fin de que no se exigiera tal garantía, sin embargo, la Sala dual de la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en decisión de 20 de marzo de 2003<sup>16</sup>, confirmó la necesidad de que se otorgara la caución.

En memorial del 31 de marzo de 2003<sup>17</sup>, la parte demandante solicitó amparo de pobreza, solicitud que negó el *a quo* en providencia del 8 de agosto de 2003<sup>18</sup> y que apeló la apoderada del señor Ávila Herrera mediante escrito del 23 de agosto del mismo año<sup>19</sup>, recurso que despachó desfavorablemente la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia del 18 de noviembre de 2004<sup>20</sup>.

La Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de auto del 5 de mayo de 2005<sup>21</sup>, rechazó la demanda por no haberse constituido la caución exigida, actuación judicial que fue objeto de apelación<sup>22</sup>,alzada que resolvió la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia del 24 de enero de 2008<sup>23</sup>, en el sentido de revocar la decisión de primera instancia y ordenar proveer sobre la admisión de la demanda.

Por auto del 8 de mayo de 2008<sup>24</sup>, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la demanda; dispuso que se notificara al Contralor General de la República y, negó la suspensión provisional de los actos demandados.

Dentro del término de ley, la Contraloría General de la República contestó la demanda<sup>25</sup>, la cual se resumirá en el capítulo pertinente.

---

<sup>14</sup> Folio 469 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>15</sup> Folios 470 a 474 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>16</sup> Folios 529 a 537 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>17</sup> Folios 538 a 540 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>18</sup> Folios 570 a 573 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>19</sup> Folios 575 a 578 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>20</sup> Folios 9 a 16 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>21</sup> Folios 616 a 620 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>22</sup> Folio 621 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>23</sup> Folios 114 a 120 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>24</sup> Folios 628 a 632 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>25</sup> Folios 642 a 653 del cuaderno 1 del expediente.

En proveído del 6 de noviembre de 2008<sup>26</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca abrió a pruebas el proceso.

Cerrada la etapa probatoria, mediante auto de 31 de marzo de 2011<sup>27</sup>, el *a quo* ordenó correr traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran sus alegatos de conclusión. Dentro del término de ley, presentaron escrito la Contraloría General de la República y la apoderada de la parte demandante<sup>28</sup>.

Con ocasión de las medidas de descongestión adoptadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PSAA11-8365 del 29 de julio de 2011, la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en providencia del 1 de septiembre de 2011<sup>29</sup>, remitió el expediente para que se sometiera a reparto entre los magistrados de descongestión y le correspondió seguir conociendo del proceso a la Sección Primera, Subsección C en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## **5. Contestación a la demanda**

Como se señaló en precedencia, la Contraloría General de la República presentó escrito de intervención en el que se opuso a las pretensiones de la demanda.

Aseguró que la Contraloría General de la República obró con sujeción a la Constitución y la Ley, sin embargo, el demandante no explicó de qué manera la entidad trasgredió el artículo 4 de la Ley 42 de 1993.

Explicó que *“...dentro de la investigación DIJF-003-2000 se dio aplicación a la normatividad que en materia fiscal existe, esto es la Ley 42 de 1993 y la Ley 610 de 2000, por lo que el articulado que se arguye respecto de los Códigos Civil y de Procedimiento Civil y Penal, no son aplicables al caso. La normatividad que se aplica a los procesos fiscales por parte de la Contraloría General de la República, es específica y solo en los casos en que existe vacío normativo puede aplicarse por analogía*

<sup>26</sup> Folios 668 a 670 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>27</sup> Folio 729 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>28</sup> Folios 731 a 734 y 735 a 740 del expediente.

<sup>29</sup> Folio 745 del cuaderno 1 del expediente.

8#  
69

*otra normatividad, conforme lo establece el artículo 66<sup>30</sup> de la Ley 610 de 2000”.*

Indicó que la parte demandante no manifestó en qué consistió la falsa motivación, la falta de competencia de los funcionarios de la Contraloría o dónde se presentó la desviación de poder, circunstancias que deben conducir a que se nieguen las pretensiones de la demanda.

Expresó que para ejercer el control fiscal es irrelevante la naturaleza jurídica de una entidad, porque en los términos del artículo 267 de la Constitución éste abarca la *“...gestión fiscal de la administración, de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación”.*

Subrayó que el objetivo del control fiscal es proteger el patrimonio de la Nación, sin importar que se encuentren en manos de entidades públicas o particulares, por ello el elemento que permite ejercer control es el hecho de que se reciban bienes o fondos del Estado.

Manifestó que si el señor Henry Ávila Herrera, en calidad de presidente del Banco del Estado, omitió las normas vigentes y no tuvo cuidado al otorgar unos créditos que incumplían los requisitos fijados a nivel interno, actuó negligentemente, lo que generó no solo un riesgo, sino la pérdida de dineros del Estado de imposible recuperación, circunstancias que lo vinculan *“...con los resultados dañosos resultantes del no pago de las obligaciones por parte de los acreedores del Banco del Estado, Miguel Uribe y Alttá Foods S.A., banco cuya naturaleza jurídica se circunscribe en una sociedad de economía mixta con más del 90% de capital público”.*

## **6. Sentencia de primera instancia**

Mediante sentencia del 19 de diciembre de 2011<sup>31</sup>, la Sección Primera, Subsección C en Descongestión del Tribunal

---

<sup>30</sup> **Artículo 66.** Remisión a otras fuentes normativas. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal. En materia de policía judicial, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal”.

<sup>31</sup> Folios 747 a 788 del cuaderno 2 del expediente.

Administrativo de Cundinamarca, negó las súplicas de la demanda, con los siguientes argumentos:

Luego de relacionar las pruebas allegadas al proceso, enfatizó que constitucionalmente la Contraloría General de la República está facultada para vigilar la gestión fiscal de la administración, los particulares y las entidades que manejan fondos o bienes de propiedad de la Nación.

Expresó que para el control fiscal se debía tener en cuenta que el artículo 1 de la Ley 610 de 2000, consagraba que *“El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, **causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado**”*. (Subraya y negrita del texto)

Aseguró que en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, se estableció que *“La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que éstos cumplan con los objetivos previstos por la administración”, por ello, “...son sujetos pasivos del control fiscal ya no solo los que manejan fondos del Estado sino aquellos que con su actuación ocasionen daño al patrimonio del Estado, con inclusión de los particulares”, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-1176 de 2006.*

Destacó, con fundamento en sentencia del 29 de abril de 2010, dictada dentro del expediente 2002-00444-01 por la Sección Primera del Consejo de Estado, que *“...el control fiscal cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejen bienes o recursos oficiales, sin que importe la naturaleza de la entidad o persona, pública o privada, que realiza la función o tarea sobre el cual recae aquél, ni su régimen jurídico”, en tal medida no era cierto, como lo expresó la apoderada del demandado, que la Contraloría General de la República careciera de competencia para adelantar el juicio fiscal en contra del señor Ávila Herrera.*

Adujo, a renglón seguido, que dentro del proceso de responsabilidad fiscal el material probatorio fue debidamente valorado, al punto que la investigación en contra del demandante tuvo origen en un informe

8/15  
70

técnico del 12 de febrero de 1999 rendido por la Contraloría, donde se reportó la transgresión de las prácticas bancarias en el otorgamiento y la fijación de los montos de los créditos bancarios, procedimiento administrativo que respetó en su integridad el derecho fundamental al debido proceso del señor Henry Ávila Herrera.

Argumentó que el demandante sostuvo que no vulneró la Circular CRE-084 de 1996 porque las obligaciones del señor Miguel Uribe Londoño no se encontraban en cobro pre-jurídico, sin embargo, la realidad procesal demostró que no se había iniciado tal procedimiento debido a una auditoría que se adelantaba y que posteriormente llevó a que tal asunto se enviara a la división jurídica de la entidad bancaria.

Acudió al testimonio que dentro del proceso administrativo rindió el señor Héctor Galindo, revisor fiscal de la institución financiera, según el cual frente a Alta Foods S.A. se estableció una insuficiencia en las garantías otorgadas para cubrir el crédito, así como el incumplimiento en las garantías respecto de la aprobación del crédito, por lo cual debió estar certificada para el 31 de diciembre de 1998 en categoría D atendiendo la evaluación de cartera, puesto que su endeudamiento ascendía a \$1.973'275.930 y sus garantía eran de *"...trescientos treinta millones seiscientos ocho mil doscientos cincuenta pesos (\$330'608.250) y la provisión registrada era ciento ochenta y cuatro millones ciento sesenta y dos mil trescientos noventa y dos pesos (\$184'162.390) lo cual arroja la insuficiencia"*.

Explicó que, además, el señor Jaime Hernández Bohórquez, vicepresidente Bancario, declaró que al interior de la entidad existía una norma desde el año 1996, según la cual un cliente que reestructuró un crédito no podía ser sujeto de una nueva operación de crédito directa o indirectamente hasta que no hubiera cancelado el crédito reestructurado.

Resaltó que, por su parte, la señora Martha Lucía Cardona de Giraldo, directora de planeación del Banco del Estado, sostuvo que la cuenta de Alta Foods S.A. se abrió en febrero de 1997, que a los pocos días se sobregiró en \$41'000.000, hasta llegar a \$750'000.000, sin que el vicepresidente de Crédito y Activos

Especiales, señor Henry Ávila Herrera, hubiese ratificado la operación cuando advirtió que la cuantía sobrepasaba las atribuciones del gerente regional. Que, además, el demandante omitió informar al Comité Nacional de Crédito sobre la deuda que la sociedad tenía con el Banco del Estado.

Indicó que la testigo manifestó que en el formato de operaciones crediticias, en un momento se registró que la sociedad tenía obligaciones por \$800'000.000, cuando la realidad era que la deuda ascendía a \$1.384'000.000, crédito que aprobó Henry Ávila Herrera desconociendo que su competencia solo lo facultaba para autorizar \$800'000.000.

Afirmó que la valoración probatoria que adelantó la Contraloría General de la República sirvió para determinar la responsabilidad fiscal del demandante, circunstancia que impedía que prosperara el cargo de violación al debido proceso por ausencia de responsabilidad del demandado al otorgar los créditos.

Argumentó que la parte actora no allegó al proceso prueba que desvirtuara su responsabilidad, por el contrario, se demostró que las garantías exigidas fueron insuficientes, tanto así que la Superintendencia Bancaria, a petición de la Contraloría General de la República y con fundamento en el manual interno, las políticas y directrices de crédito del Banco, rindió un concepto en el sentido de *"...reafirmar la responsabilidad de la entidad bancaria frente a sus actuaciones, por lo indispensables que son las evaluaciones comerciales y jurídicas en una operación de crédito, los efectos y la necesidad de visto bueno en una evaluación jurídica sobre la admisibilidad e idoneidad de las garantías, las mismas que sostiene tienen fuerza vinculante para el desembolso, a la responsabilidad directa que le asiste a la entidad frente a la autorización de reestructuración de créditos"*.

Expresó que Miguel Uribe Londoño presentó 12 peticiones entre agosto y septiembre de 2003, en las que solicitó que se le recibiera un dinero para pagar sus obligaciones, sin embargo, destacó que acertadamente la Contraloría General de la República los contestó en el sentido de indicarle que las propuestas de pagar saldos insolutos, intereses corrientes, moratorios etc., debían presentarse dentro del proceso ejecutivo que se adelantaba en su contra debido



a que ya había incumplido una facilidad de pago y el monto total de la deuda ascendía a \$1.610.342.427.

Con sustento en los anteriores argumentos negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

## 7. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión adoptada, el demandante interpuso recurso de apelación a través de escrito del 13 de febrero de 2012<sup>32</sup>, el cual se concedió mediante providencia del día 23 del mismo mes y año<sup>33</sup>.

Los argumentos del escrito de apelación se pueden sintetizar, en los siguientes:

Reiteró que de acuerdo con el artículo 31 del Decreto 966 de 1988 el patrimonio del Banco del Estado no es un bien fiscal, por ello escapaba del control de la Contraloría General de la República, quien solo tenía competencia para fiscalizar el aporte accionario del Estado y la percepción de los dividendos sobre sus acciones.

Aseguró que el *a quo*, al abordar el cargo relacionado con el crédito que se le concedió al señor Miguel Uribe Londoño, se equivocó porque para despacharlo desfavorablemente se refirió a varios testimonios que se referían a la firma Alttá Foods S.A., cuando el estudio debió hacerse sobre el crédito que se le dio a este ciudadano.

Señaló que sucedió lo contrario cuando el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronunció sobre los cuestionamientos que tenían relación con la sociedad Alttá Foods S.A., pues tomó en consideración pruebas referidas al caso del ciudadano Miguel Uribe Londoño.

Reiteró que la Circular CRE-084 de 11 de junio de 1996 únicamente impedía otorgar créditos cuando una obligación se encontrara en

---

<sup>32</sup> Folios 790 a 844 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>33</sup> Folios 806 y 807 del cuaderno 1 del expediente.

cobro pre-jurídico y, a pesar que el *a quo* lo aceptó, cuando señaló que los créditos de Miguel Uribe se remitieron a cobro pre-jurídico después de haberse otorgado el que dio lugar a la declaratoria de responsabilidad fiscal, decidió negar la prosperidad de las pretensiones.

Adujo que el vicepresidente cambiario declaró que desde 1996 en el banco existía una norma que impedía que a un cliente reestructurado se le otorgara un nuevo crédito, sin embargo, nunca especificó a que norma hacía referencia.

Presumió que el vicepresidente se refería al memorando 1166 del 2 de mayo de 1996, el que aseguró, hace parte integral de la Circular CRE-084 de 11 de junio de 1996, sin embargo, consideró que la Circular únicamente prohíbe autorizar nuevos créditos cuando obligaciones reestructuradas se encuentren en cobro pre-jurídico.

Aclaró que para el momento del crédito, el ciudadano Miguel Uribe Londoño se encontraba calificado por el Banco del Estado como cliente "A", por ello no es cierto, como lo dijo la Contraloría dentro de la investigación fiscal, que su calificación era baja.

Explicó que tampoco es cierto que Miguel Uribe Londoño solo pudiera presentar propuestas de pago ante el juez de la acción ejecutiva, pues era posible que ante la existencia de un proceso las partes manifestaran ante el juez natural la suscripción de una transacción, conciliación o cualquier otra que lo diera por terminado.

Aclaró que independientemente de si existió o no intención de pago por parte de Miguel Uribe Londoño, lo evidente era que no había prueba que demostrara que el demandante desconoció la Circular CRE-84 de 1996.

Afirmó que el Tribunal nunca desvirtuó la obligación que tenía el banco de usar créditos puente para cumplir con las instrucciones que impartió el Comité Nacional de Crédito respecto de Alttá Foods S.A., por el contrario, pasó por alto los peritajes rendidos por especialistas donde se confirma la necesidad de tal procedimiento.

Expresó que en el expediente no hay prueba que para febrero de 1997 se le hubieran prestado a Alta Foods S.A. la suma de \$700'000.000, pues los antecedentes administrativos acreditan que los desembolsos hechos a la sociedad fueron bajo la modalidad de crédito puente para desembolsar el dinero que autorizó el Comité de Crédito.

Comunicó que el demandado tampoco autorizó ningún crédito a la citada sociedad, pues éste lo aprobó el Comité Nacional de Crédito, en consecuencia, el demandante lo que hizo fue adelantar las diligencias con el fin de obtener las garantías para el pago del crédito definitivo.

Con fundamento en lo anterior solicitó revocar el fallo de primera instancia y acceder a las súplicas de la demanda.

#### **8. Actuación procesal en segunda instancia**

Por auto del 24 de abril de 2012<sup>34</sup>, la magistrada ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado admitió el recurso y ordenó la notificación del señor agente del ministerio público.

En providencia del 30 de marzo de 2016, la Sección Primera del Consejo de Estado dispuso que por Secretaría se corriera traslado a las partes para que en el término de 10 días presentaran sus alegatos de conclusión.

#### **9. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Dentro del término concedido, la Contraloría General de la República<sup>35</sup> y la parte demandante<sup>36</sup> presentaron sus alegatos de conclusión, en los cuales reiteraron los argumentos que expusieron durante el trámite del proceso.

Por su parte, el representante del ministerio público no rindió concepto.

---

<sup>34</sup> Folio 4 del cuaderno 4 del expediente.

<sup>35</sup> Folios 35 a 40 del cuaderno 4 del expediente.

<sup>36</sup> Folios 44 a 56 del cuaderno 4 del expediente.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de descongestión 357 de 5 de diciembre de 2017, así como en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del señor Henry Ávila Herrera contra la sentencia del 19 de diciembre de 2011, proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **2. Problema jurídico**

Le corresponde a esta Sección resolver, en los precisos términos expuestos en el recurso de apelación, si acertó la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al negar la nulidad de los fallos por medio de los cuales la Contraloría General de la República lo declaró responsable fiscal en cuantía de \$4.009'760.435.

### **3. El caso concreto**

Insiste la parte actora en indicar que la Contraloría General de la República, no tenía competencia para adelantar un juicio fiscal en su contra, en atención a que el gobierno nacional, en el artículo 31 del Decreto 966 de 1988, señaló que su función fiscalizadora se limitaba al aporte accionario del Estado y a la percepción de dividendos que por tales acciones le pudiera corresponder, en consecuencia, como el giro normal de los negocios del Banco del Estado está sujeto al derecho privado, la demandada no podía ejercer su facultad sobre la forma en que se manejaron los créditos de Alta Foods S.A. y Miguel Uribe.

Por lo anterior, estima que la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no debió negar la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

818  
73

Para abordar el estudio de este argumento, la Sala debe indicar que dentro del expediente no obra documento del cual se pueda determinar cuál fue la naturaleza jurídica del Banco del Estado, liquidado, como tampoco fue posible conseguirla a través de los medios tecnológicos que para el efecto tiene la Rama Judicial.

No obstante lo anterior, sobre este aspecto se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia T-258 de 2007, en la cual expresó que *“En razón de la nacionalización ordenada mediante Resolución Ejecutiva 203 de 1982, el Banco del Estado, actualmente en liquidación, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizada como establecimiento de crédito, con personería jurídica, patrimonio autónomo y autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria”*. (Negrita no es original del texto)

Ahora bien, según lo informó la Contraloría General de la República, al momento de contestar la demanda, más del 90% de las acciones de la citada institución financiera pertenecían al Estado, afirmación que no cuestionó el demandante, lo que significa que más del 90% del aporte accionario era propiedad de la Nación, en tal medida, en ese porcentaje el giro normal de los negocios de la institución financiera la beneficiarían o afectarían.

Establecido que más del 90% del capital del Banco del Estado era de propiedad del Estado colombiano, debe decirse que de acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República está facultada para ejercer control sobre *“...la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”*, según lo establece el artículo 4 de la Ley 42 de 1993, *“...en todos sus órdenes y niveles”*.

Como se aprecia, el control fiscal no abarca exclusivamente los bienes del Estado, como parece entenderlo el demandante, pues también se ejerce sobre los fondos que maneje la administración, los particulares, o cualquier otro que los tenga a su cargo, lo que guarda correspondencia con el artículo 2 de la Ley 42 de 1993, donde se dispone que *“Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e*

*independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen especial, **las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con éstos y el Banco de la República***". (Negrita no es original del texto)

Puede decirse entonces, que si bien en el artículo 31 del Decreto 966 de 1988 se determinó, respecto del Banco del Estado, que su patrimonio "*...no es un bien fiscal sino un conjunto de bienes propios afectos al cumplimiento de su objeto social, manejado con autonomía administrativa, **correspondiendo a la Contraloría General de la República fiscalizar tan solo el aporte accionario del Estado y la percepción de los dividendos que a tales acciones puedan corresponder***", lo cierto es que no puede sostenerse, como lo hace la parte actora, que la entidad demandada carecía de competencia para iniciar el juicio fiscal, pues constitucional y legalmente está investida de la facultad de fiscalizar las sociedades de economía mixta, categoría en la que se encontraba inmerso el Banco del Estado antes de su liquidación, independientemente de si su actos y contratos estaban sujetos al derecho privado, más aún cuando su régimen correspondía al de una empresa industrial y comercial del estado.

Así las cosas, para la Sala, no se acompasa con la realidad que el demandante, con sustento en el artículo 10 del Código Civil, asegure que ni la Constitución o la Ley 42 de 1993 reglamentaron la posibilidad de ejercer control fiscal respecto del patrimonio del Banco del Estado, lo que le impedía a la Contraloría desconocer los Decretos 966 de 1988, 342 de 1992, 856 de 1995 y 953 de 1998, pues como se explicó en precedencia, la facultad fiscalizadora del citado ente de control abarca las sociedades de economía mixta así como las industriales y comerciales del estado, entidades que hacen parte del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva, conforme al literal b) del numeral segundo del artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

Además, el demandante no puede pretender que la competencia que la Constitución Política de 1991 dio a la Contraloría General de la República, en materia fiscalizadora, se relegue a las normas del Decreto 966 de 1988, expedido con anterioridad a aquella.

Por lo anterior, como lo concluyó la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cargo no está llamado a prosperar.

La argumentación desarrollada en precedencia, sirve para indicar que con los fallos de responsabilidad fiscal demandados, la Contraloría General de la República no transgredió el artículo 674 del Código Civil, pues como lo estableció la apoderada del demandante, en la norma se consagró que "*Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República*" y, en el caso que ocupa la atención de la Sala, se estableció que más del 90% de las acciones del Banco del Estado eran de propiedad de la Nación, sujeto a control fiscal legal y constitucionalmente.

Así las cosas, aunque el Banco del Estado, por su naturaleza y objeto social cumplía las mismas funciones que las instituciones financieras privadas y que, por esa razón el giro normal de sus negocios se sujetaban al derecho privado, para la Sala, lo cierto es que la circunstancia anotada no puede aducirse como causal eximente de responsabilidad, pues resulta ilógico pretender que por ese hecho, el indebido manejo de los dineros de la entidad estatal escaparan del control de la Contraloría General de la República, no obstante que el 90% del capital accionario pertenecía a la Nación.

Para la Sección Quinta del Consejo de Estado, cualquier manejo inapropiado de los dineros del Banco del Estado redundaría en perjuicio de la inversión estatal, la cual está sujeta a control fiscal, como ya se explicó.

De otra parte, aseguró la apoderada del señor Henry Ávila Herrera, que su poderdante podía otorgar nuevos créditos al ciudadano Miguel Uribe Londoño, porque se lo permitía la Circular CRE-084 de 11 de junio de 1996, en la medida que en ésta se estableció que no se podía otorgar nuevos créditos a clientes con obligaciones en

cobro pre-jurídico, situación en la que no se encontraba el aludido cliente.

En este punto, la Sala observa que a folios 136 a 333 del cuaderno 1 del expediente, obra una copia del auto de cierre de investigación y orden de apertura del juicio fiscal 040-99 del 18 de octubre de 1999, donde en el artículo segundo y transcribiendo únicamente lo que a este proceso interesa, se señala lo siguiente:

*“Elevar a faltante de fondos públicos la suma de \$4.051’673.514.05, discriminado así:*

*(...)*

*Crédito No. 004-1998-00004-9 por valor de \$200 millones, que de acuerdo a la certificación del 30 de septiembre de 1999, asciende a la suma de \$274’522.470.00 incluidos intereses.*

*A cargo y bajo presunta responsabilidad fiscal del doctor **HENRY ÁVILA HERRERA**, Expresidente del Banco del Estado, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19’436.704 de Bogotá, **por violación a la Circular Reglamentaria Interna CRE-084 de junio 11 de 1996**, irregularidades presentadas en las operaciones crediticias de Miguel Uribe Londoño.*

*(...)”. (Negrita no es original del texto)*

De acuerdo con lo anterior, como lo expresó la apoderada del demandante en la demanda y en el recurso de apelación que es objeto de estudio, la Contraloría General de la República abrió juicio fiscal al señor Henry Ávila Herrera por violación de la Circular CRE-084 de 1996, en cuanto al crédito de \$200’000.000 que otorgó al ciudadano Miguel Uribe Londoño.

Así las cosas, corresponde a la Sala verificar si, como lo afirma la parte actora, la citada circular no prohibía otorgar créditos a personas (naturales o jurídicas) con obligaciones financieras reestructuradas, lo anterior, por cuanto la entidad administrativa demandada, al momento de resolver el recurso de apelación propuesto contra el fallo de responsabilidad fiscal 096 del 31 de agosto de 2001, indicó lo siguiente:



820  
75

**“La Contraloría General de la República ha responsabilizado al señor Henry Ávila Herrera por este hecho, teniendo en cuenta que la Circular Reglamentaria CRE-84 de junio 11 de 1.996, prohibía que los sujetos de créditos reestructurados pudieran ser beneficiarios de nuevas operaciones de crédito directa o indirectamente, hasta que se cancelará el crédito otorgado para la reestructuración (...).”** (Negrita original del texto)

La Sala advierte a folio 7.260 del cuaderno de antecedentes, la existencia de la Circular Reglamentaria CRE-084 de 1996, suscrita por el demandante cuando se desempeñaba como Vicepresidente Bancario del Banco del Estado y dirigida a la dirección general y oficinas de la institución financiera, en el cual pone en conocimiento lo siguiente:

**“(...) se anexa a la presente circular un documento mediante el cual se fijan las políticas, requisitos y condiciones financieras que se deberán tener en cuenta para las reestructuraciones y la exoneración o rebaja sobre obligaciones vencidas, que se encuentran en cobro prejurídico, con las cuales se busca una pronta y significativa reducción en los niveles de cartera vencida”.**  
(Negrita no es original del texto)

Así, la Circular Reglamentaria 084 de 1996 además de su carácter informativo, contenía en documentos anexos las directrices que en materia crediticia debían respetar los funcionarios del Banco del Estado al momento de estudiar y aprobar un crédito.

Conforme con lo anterior, se aprecia que los documentos anexos a la Circular Reglamentaria 084 de 1996 y que, por tanto hacen parte integrante de esta, son dos, (i) el memorando 1166 del 2 de mayo de 1996<sup>37</sup> y, (ii) la Circular Reglamentaria CRE-178 de 1995<sup>38</sup>, por ello, los funcionarios de la entidad financiera estaban obligados a respetar lo que allí se hubiera dispuesto en materia de manejo de créditos.

Ahora bien, la Sala no desconoce, como lo indica la apoderada del demandante, que en el aparte transcrito de la Circular 084 de 1996

<sup>37</sup> Folios 7261 a 7268 de la carpeta 32 de los antecedentes administrativos.

<sup>38</sup> Folio 7269 de la carpeta 32 de los antecedentes administrativos.

se señala que se anexan los documentos donde se fijan las políticas, requisitos y condiciones financieras a tener en cuenta para la reestructuración, exoneración y rebaja de obligaciones “...**que se encuentren al cobro prejurídico**”, sin embargo, tal aparte no indica una directriz propiamente dicha, porque los lineamientos en materia crediticia en realidad se encontraban en los documentos anexos a la circular y, esos eran los que se debían acatar por los encargados de autorizar los créditos. (Negrita no es original del texto)

Así, en el memorando 1166 de 1996, se reitera, integrante de la Circular 084 de 1996, lo cual acepta la apoderada del demandante en el escrito de apelación, se fijó en negrita y subrayada, la siguiente prohibición:

**“Los clientes sujetos de reestructuración no podrán ser beneficiarios de nuevas operaciones de crédito directa o indirectamente, hasta que se cancele el crédito otorgado para la reestructuración”.**

El aparte precedente, sin necesidad de interpretación, es diáfano en cuanto a que los clientes que tuvieran créditos reestructurados no podían ser sujetos de crédito directa o indirectamente, situación en la cual se encontraba el señor Miguel Uribe Londoño.

Así las cosas, para la Sala no existe razón para que la parte actora cuestione la conclusión a la que llegó la Contraloría General de la República en los fallos censurados, según la cual “...el Doctor Ávila Herrera, al impartir aprobación de un nuevo crédito a sabiendas que el cliente había sido sujeto de reestructuración de una de sus obligaciones, causó un detrimento patrimonial al Banco del Estado”, porque mediante la Circular 084 de 1996 se estableció tal restricción, que condujo a que finalmente al demandado se le declarara responsable fiscal por la cuantía de \$394'455.719, pues como lo dijo uno de los declarantes dentro del procedimiento de juicio fiscal, al interior del Banco del Estado sí existía norma que prohibía conceder créditos a clientes con créditos en reestructuración.

Las circunstancias anotadas, llevan a confirmar la decisión de la Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó la prosperidad del cargo.

821  
76

Además de lo anterior, aunque el demandante sostiene que la aseguradora se hizo cargo de la obligación crediticia y que el señor Miguel Uribe Londoño ha presentado acuerdos de pago, lo cierto es que el estudio se hace respecto a la legalidad de la decisión que adoptó la Contraloría General de la República, motivo por el cual el juez natural de la acción contenciosa no es el llamado a pronunciarse sobre tales aspectos, los cuales podrán ponerse en conocimiento de la autoridad correspondiente en el evento que exista o se inicie un proceso de ejecución.

Respecto al cambio de garantía a la sociedad Alttá Foods S.A., lo primero es indicar que en el artículo segundo del auto de cierre de investigación y apertura del juicio fiscal 040-99 del 18 de octubre de 1999, se establece lo siguiente:

*“Elevar a faltante de fondos públicos la suma de \$4.051'673.514.05, discriminado así:*

*(...)*

*Crédito No. 037-1997-00049-5 por valor de \$2000 millones.*

*Suma que asciende a \$2.406'740.275,27 incluido intereses, según certificación del 28 de septiembre de 1999, expedida por la Vicepresidencia Bancaria, a cargo y bajo la presunta responsabilidad fiscal del doctor **HENRY ÁVILA HERRERA**, Expresidente del Banco del Estado, por inobservancia al Acta No. 011 del 20 de marzo de 1997, del Comité Nacional de Crédito, por la cual se aprobó el cupo de endeudamiento de \$3.000 millones a la sociedad **ALTTA FOODS S.A.**, y a la Circular Reglamentaria Interna **CRE-178** del 18 de diciembre de 1995.*

*(...).”*

En este punto, debe indicarse que la investigación también hizo relación a la vulneración de la Circular Reglamentaria 084 de 1996, puesto que como ya se explicó, la Circular Reglamentaria CRE-178 del 18 de diciembre de 1995, es parte integral de la primera.

En la Circular Reglamentaria CRE-178 del 18 de diciembre de 1995, nuevamente el demandante Henry Ávila Herrera, quien para el

momento de desempeñaba como Vicepresidente Bancario del Banco del Estado, fijó la siguiente directriz:

**“En razón al alto riesgo que representa para el Banco, no constituir las garantías admisibles exigidas en las aprobaciones de crédito, impartidas por los diferentes estamentos decisores del Banco, previo a cualquier desembolso, a partir de la fecha queda prohibido contabilizar operaciones de crédito con constancias verbales, o escritas sobre certificados de garantía en trámite, boletas de radicación de registro de hipoteca, contratos de prenda en trámite y demás garantías en proceso de constitución. Por lo tanto toda operación de crédito se podrá contabilizar siempre y cuando, se hayan constituido todas las garantías exigidas en la aprobación de crédito y cuenten con el respectivo Visto Bueno de la División Jurídica del Banco”.**  
(Subraya no es original del texto)

Lo anterior significa que las directrices del banco impedían hacer desembolsos de dinero, hasta tanto el solicitante de un crédito no cumpliera dos condiciones: (i) haber constituido de manera real y efectiva las garantías que se le exigían en la aprobación de aquél y, (ii) contar con el visto bueno de la división jurídica del banco.

Desde ya se aclara y así lo aceptó la apoderada del demandante, que el señor Henry Ávila Herrera era el responsable de que Alttá Foods S.A., otorgara las garantías en debida forma.

Dicho lo anterior, en el caso concreto a folios 3.405 a 3.423 de la carpeta 16A de los antecedentes administrativos, obra una copia del Acta 011, suscrita en sesión del 20 de marzo de 1997, donde el Comité Nacional de Crédito del Banco del Estado, del cual hacía parte el demandante Henry Ávila Herrera, aprobó a la sociedad Alttá Foods S.A. un crédito por \$3.000'000.000, para lo cual se le exigió constituir las siguientes garantías:

*“Firma de la sociedad a través de su representante legal previa certificación de sus atribuciones para comprometerla por el monto aprobado.*

*Firma solidaria de las sociedades Blomex & Cía. S. EN C. e Inversiones T y J Ltda., a través de sus representantes legales, previa certificación de sus atribuciones para*

827  
77

*respaldar a terceros.*

*Firma solidaria de Tamara Claudia Bloch Ditzel y Jaime Merino Ocaraza<sup>39</sup> como personas.*

*Fiducia en garantía a constituir con la Fiduciaria del Estado sobre los siguientes inmuebles: Planta No. 1 Cra. 49 A No. 98-41, Planta No. 2 Cra. 49 A No. 98-16, Local en la Calle 147 No. 13-38 Interior 5, Local 101 en la Calle 82 No. 12-35, 4 Suites en el Bogotá Royal Avda 100 No. 8 A - 17, 1 Suite en el Bogotá Royal Avda 100 No. 8 A - 17, 5 Suites en el Radisson Royal Edificio Teleport Bussines Park, 1 piso en el Word Trade Center y Local en el Teleport Bussines Park Trade con valor aproximado de \$5.480 millones. Previo a la constitución del patrimonio se deberá contar con avalúo de los distintos medios realizados por un perito autorizado por el Banco.*

*Fiducia de Administración y pago con la Fiduciaria del Estado sobre los ingresos provenientes de los arrendamientos de los siguientes inmuebles: 6 Suites en el Hotel Bogotá Royal, 1 Suite en el Hotel Hacienda Royal, 1 Suite en el Hotel la Boheme, 1 piso de oficinas ubicado en el Word Trade Center, 1 local en el Teleport Bussines Park, 5 Suites en el Hotel Radisson Royal Teleport, 1 local en el Word Trade Center, cuyos arriendos mensuales ascienden a \$45 millones. Adicional a lo anterior pignoración de los ingresos mensuales de un punto de venta de Pan Alemán, los cuales ascienden a \$32 millones mensuales, para un total de ingresos mensuales de \$77 millones.*

*Pignoración de 1'226.066 acciones de la sociedad hotelera Cien Internacional S.A., cuyo valor intrínseco a corte de diciembre de 1996 era de \$489.79.*

*(...)*

*Las cuantías aprobadas por el Comité Nacional de Crédito para cada una de las modalidades podrán ser modificadas previa autorización del Vicepresidente de Crédito y Activos Especiales”.*

La Contraloría General de la República, para declarar responsable fiscal al demandante por los desembolsos que hizo a Alttá Foods S.A., hizo, en resumen, las siguientes consideraciones:

<sup>39</sup> Representante Legal de la sociedad Blomex.

- Que la fiducia en garantía sobre varios inmuebles no se constituyó.
- Que la fiducia de administración y pago sobre los ingresos de arrendamientos no se constituyeron.
- Que el señor Ávila Herrera, como Vicepresidente de Crédito y Activos Especiales, autorizó la constitución de hipotecas, con lo cual cambió las garantías, procedimiento para el cual no estaba facultado por el Comité Nacional de Crédito.
- Que las nuevas garantías fueron insuficientes y deficientes para respaldar el crédito, pues un ejemplo de ello fue el oficio 2539 de 1 de diciembre de 1998, suscrito por el Jefe de la División Jurídica del Banco del Estado, quien informó que *"...las únicas garantías que pudieran servir para recuperar parte de la deuda, son objeto de embargo por los juzgados 41 y 17 Civiles del Circuito de Bogotá, dentro de los ejecutivos de la Caja Popular Cooperativa contra Alttá Foods S.A. y Fiducolmena contra Jaime Merino y Blomex"*.
- Que la prenda que se hizo sobre 563.000 acciones de la sociedad Hotelera Cien Internacional S.A., estaban embargadas por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá dentro del ejecutivo de Fiducolmena contra Jaime Merino y Blomex.

Concluyó el ente de control que el cambio de garantías dejó desamparado el crédito concedido a Alttá Foods, al punto que la Revisoría Fiscal del Banco del Estado informó que la deuda de la sociedad se encontraba castigada con un saldo de \$3.615'304.716.

Así las cosas, la circunstancia que dio lugar a que el demandado fuera declarado responsable fiscal se respaldó en el hecho de que se hicieron los desembolsos sin cumplir lo que se determinó en el acto de aprobación del crédito y en la Resolución CRE-178 de 1995, respecto de la constitución de garantías, situación que puso en riesgo la recuperación de la cartera.

Es cierto, como lo dice la apoderada del demandante, que en el procedimiento administrativo se rindieron varios conceptos por expertos en la materia, quienes consideraron que el cambio de garantías a través de créditos puente lo que hizo fue mejorar la

88  
78

posición del Banco del Estado, entre ellos el del abogado William Monroy Victoria<sup>40</sup>, quien afirmó:

*“...los errores imputables al propio banco, lo que han hecho es desmejorar la posición del cliente, que subsanados presentaría otra visión del negocio.*

*No se avizoran comportamientos imputables a ningún funcionario de la entidad que hayan puesto en situación de afectación el patrimonio del banco y antes por lo contrario a pesar de cuestionamientos preliminares, produjeron beneficios”.*

Sin embargo, la realidad probatoria acredita todo lo contrario.

En efecto, mediante oficio de 15 de enero de 1998<sup>41</sup>, dirigido por el señor Henry Ávila Herrera, en su momento Vicepresidente de Crédito y Activos Especiales, al Presidente de la institución financiera, luego de relatar cada uno de los desembolsos y abonos realizados al crédito otorgado a favor de Alttá Foods S.A., informó lo siguiente:

*“El 28 de mayo se contabilizaron \$1.802 millones y se cancelaron \$1.802 millones y el 9 de junio se contabilizaron \$234 millones. **En la primera de las anteriores fechas la Gerencia de la Oficina Niza consultó a la Fiduciaria sobre los valores recaudados; la Fiduciaria contestó que el contrato no se había ejecutado** porque no estaba abierta la cuenta Clip y el texto que Alttá Foods había utilizado en la notificación a sus deudores no se ajustaba al texto que la Fiduciaria requería. Se notificó la situación al cliente quien procedió el 24 de junio de 1.997 a repetir las comunicaciones a los clientes y a enviarlas con el recibido de cada entidad o persona jurídica junto con el cheque para la apertura de la cuenta Clip.*

*Por la misma época la Gerencia Comercial de Zona pidió a la Fiduciaria información sobre el contrato de fiducia de garantía. **El encargado del asunto respondió que no se había hecho nada porque faltaban algunos documentos**, los que casualmente eran la mayoría de los entregados con la comunicación del 9 de abril. **Ante esta***

<sup>40</sup> Folios 3.426 a 3.426 de la carpeta 16 A de los antecedentes administrativos.

<sup>41</sup> Folios 3303 a 3007 del cuaderno 16 A de los antecedentes administrativos.

**situación la Gerencia de Zona comunicó a esta Vicepresidencia que el contrato de fiducia de garantía no se había efectuado, frente a lo cual se autorizó constituir hipotecas sobre los bienes que conformaban garantías cedidas al banco y recibir certificados de la Fiduciaria Colpatría...**

*Habiéndose constituido hipoteca a favor del Banco sobre el piso de W.T.C. y completados los documentos a la Fiduciaria y en el entendido que se iniciaba el recaudo, el **27 de junio de contabilizó en forma definitiva en pagaré por valor de \$2.000 millones y se cancelaron las operaciones anteriores.** Se contabilizaron igualmente \$200 millones en cabeza de Tamara Bloch contra el compromiso de constitución de hipoteca sobre el local...*

*El 4 de julio la Caja Agraria registró embargo de cuentas corrientes de Alttá Foods en todos los bancos; aquellos que tenían garantías reales procedieron a buscar arreglos sobre la base de daciones en pago de sus garantías y los que no las tenían procedieron a Ejecutar. El 21 del mismo mes en vista que no se realizaba el recaudo, la Gerencia de la Oficina Niza solicitó a la Fiduciaria le aclarara porqué razón no se recaudaba. **El 23 de julio la Fiduciaria contestó que no existía contrato porque no se había dado respuesta a su comunicación;** ante el conocimiento de este hecho se dieron instrucciones para que se buscaran mecanismos alternos para garantizar el servicio de la deuda mientras se desarrollaba un proceso de venta de nuestras garantías para lograr el prepago de las obligaciones, **pues la empresa entró en graves dificultades por el embargo de dineros y cuentas por cobrar (...).***

**La Corporación Financiera de los Andes embargó las oficinas de W.T.C. y a este embargo siguieron los de la Caja Popular Cooperativa, el banco Anglo Colombiano, la Corporación Financiera Colombiana y otras entidades más.**

*En vista de la situación presentada se buscó con la deudora el prepago de nuestras obligaciones, para lo cual se acordó con la empresa, como se dijo anteriormente, proceder a la venta de las garantías (...).*

*Se recibieron los \$161 millones de las facturas de Cadenalco y de la venta de bodega de la carrera 49 A No. 98-41 se abonaron \$430 millones.*



~~824~~  
79

*Abonados los anteriores valores queda un saldo de \$1.617'570.499, el cual se encuentra garantizado así:*

- Hipoteca sobre locales calle 147 No. 13-10, avalúo \$538 millones.*
- Certificado de garantía, en trámite de expedición por cancelación del anterior que incluía la bodega, sobre dos suites avaluadas en \$300 millones.*
- Acciones pignoradas de la Sociedad Hotelera Cien Internacional por \$600 millones.*
- Orden de dación en pago o constitución de garantía sobre dos locales en el W.T.C.*
- Pignoración fiduciaria en trámite se sustitución por hipoteca sobre suite No. 14004 del Hotel Radison Royal, avaluada en \$160 millones.*

*Para un total de garantías por \$1.898 millones”.*

De acuerdo con lo anterior, la Sala no censura el hecho que para constituir las garantías se debían suscribir previamente créditos puente, amparados en otras garantías, aspecto que tampoco cuestionó la Contraloría, lo que sucedió es que, como se verá, el cambio de las garantías que se habían autorizado al momento de la aprobación del crédito a Alttá Foods S.A., no fueron suscritas y las suscritas tenían o fueron afectadas por terceros, situación que condujo a que el crédito quedara desprotegido, al punto que la deuda se castigó a dicha sociedad cuando ascendía a \$3'615.304.716.16.

Es cierto, como lo informó el demandante, que Alttá Foods S.A. para garantizar el pago de las obligaciones constituyó hipoteca sobre cuatro oficinas pertenecientes al Word Trade Center, así como sobre un inmueble ubicado en la calle 147 con carrera 13 de Bogotá, no obstante, para aclarar las situaciones que se presentaron sobre este particular, la Sala empieza por decir que en el otorgamiento de la garantía hipotecaria sobre el inmueble de la calle 147 con carrera 13 de Bogotá, se cometieron equivocaciones que produjeron la desprotección del crédito otorgado a Alttá Foods S.A.

En efecto, mediante la escritura 2718 del 29 de julio de 1997<sup>42</sup>, otorgada en la Notaría 25 del Círculo de Bogotá, Alttá Foods S.A. manifestó hipotecar a favor del Banco del Estado la casa ubicada en la calle 147 con carrera 13-58 de Bogotá, con un área de 332 metros, a la cual “...le corresponde el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-304457 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá”.

El citado documento público, el cual solo se registró hasta el 13 de agosto de 1997, esto es, casi un mes después de haberse otorgado, fue objeto de modificación a través de la escritura pública 4522 del 19 de noviembre de 1997<sup>43</sup>, de la Notaría 25 del Círculo de Bogotá, en la cual, se canceló la hipoteca constituida en la escritura 2718 de 1997 sobre el inmueble de la calle 147 con carrera 13 de Bogotá.

Valga la pena señalar, que el mismo 13 de agosto de 1997, la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá, recibió el oficio 959, mediante el cual el juzgado 41 del Circuito de Bogotá ordenó el embargo del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-304457, a favor de la Caja Popular Cooperativa, esto es, el mismo día impuso medida cautelar al mismo bien que Alttá Foods entregó como garantía al Banco del Estado.

La situación anotada condujo a que en la matrícula inmobiliaria 50N-304457, perteneciente al inmueble ubicado en la calle 147 con carrera 13 de Bogotá, se registrara lo siguiente: “**ANOTACIÓN: Nro. 21 Fecha 14-08-97 ESPECIFICACIÓN: 401 EMBARGO EJECUTIVO. DE: CAJA POPULAR COOPERATIVA A: ALTA FOODS S.A.**”.

Como se aprecia, el inmueble que presuntamente debía servir de garantía para que el Banco del Estado desembolsara a Alttá Foods S.A. el dinero del crédito que se le aprobó, fue objeto de un embargo ordenado por el Juzgado 41 del Circuito de Bogotá, a favor de la Caja Popular Cooperativa, donde al señor Ávila Herrera le faltó diligencia en el registro de la hipoteca, situación de la que se puede colegir que el inmueble no ofreció mayores garantías para proteger la obligación crediticia aprobada por el Comité Nacional de Crédito y cuya responsabilidad se encontraba a cargo del demandante.

---

<sup>42</sup> Folios 3309 a 3318 del cuaderno 16 A de los antecedentes administrativos.

<sup>43</sup> Folio 3322 del cuaderno 16 A de los antecedentes administrativos.

80

Además, en el informe 2539 del 1 de diciembre de 1998<sup>44</sup>, rendido por la división jurídica del Banco del Estado, dirigido al vicepresidente jurídico de la entidad, respecto del aludido inmueble se indica que la garantía constituida no se tramitó a través del departamento jurídico de la regional como tampoco fue objeto de revisión previa por parte del representante legal del banco, situación por la cual ***“...no se encontró el estudio de títulos correspondiente para constitución de la garantía hipotecaria”***.

Más adelante indica que *“...en la anotación 21 del certificado de tradición y libertad del inmueble – folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-304457, este inmueble se encuentra embargado por disposición del Juzgado Cuarenta y uno Civil del Circuito, dentro del proceso que adelanta la CAJA POPULAR COOPERATIVA en contra de la sociedad ALTTA FOODS S.A., anotación que fue realizada el 14 de agosto de 1997”*.

Lo descrito en precedencia es indicativo de una serie de inconsistencias que permiten afirmar la ausencia de diligencia en la constitución de la garantía que permitiera hacer el desembolso del dinero aprobado a Alttá Foods S.A.

En relación con las restantes garantías, luego del debido estudio de cada una de ellas, en el citado informe se hacen las siguientes precisiones:

#### **“CONCLUSIONES**

*Así las cosas, tenemos que en la actualidad el BANCO sólo posee las siguientes garantías reales:*

*- Hipoteca sobre la casa ubicada en la Calle 147 No. 13-58 interior 5, cuyo avalúo para el año de 1997 fue de \$536'500.000, **bien embargado por el Juzgado 41 Civil del Circuito de esta ciudad**, dentro del Ejecutivo de la Caja Popular Cooperativa contra Alttá Foods.*

*- Prenda sobre 563.000 acciones, de la sociedad Hotelera Cien Internacional S.A., con un valor nominal de \$10, cada una, acciones que también se encuentran embargadas por el Juzgado 17 Civil del Circuito de esta Ciudad, dentro del*

<sup>44</sup> Folios 3600 a 3605 del cuaderno 17 de los antecedentes administrativos.

*ejecutivo de Fiducolmena contra Jaime Merino y Blomex y Cía. S. en C.*

**- En relación con los locales de Leasing Caldas, el BANCO no puede exigir que se los entreguen en dación en pago pues nunca realizó una oferta como tal de los mismos de acuerdo con los documentos estudiados.**

**- Como vemos el valor de las garantías no cubren en forma suficiente el valor del crédito, ya que este supera las \$1.800'000.000, de conformidad con la liquidación adjunta".**

De lo transcrito podría decirse que sí existe otra garantía, la relacionada con los inmuebles en el Word Trade Center de Bogotá, sin embargo, ello no es así.

En efecto, en el aludido informe se establece que los inmuebles en el Word Trade Center se encontraban en manos de Leasing Caldas S.A., sociedad que en su momento informó al Banco del Estado que la sociedad Blomex, propietaria de aquellos, la había autorizado para que transfiriera la propiedad de los locales a la institución financiera, no obstante, como el Banco del Estado guardó silencio sobre la propuesta, Blomex revocó su oferta, situación que implicó que *"...el Banco del Estado no pueda exigir que cumpla con el ofrecimiento inicial de entregar dichos bienes a esta institución"*.

De otra parte, frente a las acciones en el Hotel Royal Plaza que los codeudores de Alta Foods S.A., señores Tamara Bloch Ditzel Blomex & Cía S. en C., pignoraron al Banco del Estado para garantizar el pago del crédito, se tiene que tal pignoración, según certificaciones que obran a folios 3.350 a 3.354 del cuaderno 16 A de los antecedentes administrativos, se hizo sobre 563.000 acciones, cuyo valor nominal era de \$10, con un valor total de \$5'630.000, sin embargo, no pasa por alto que la totalidad de estas acciones fueron embargadas por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá<sup>45</sup> y a favor de otro acreedor de Alta Foods S.A.

Conforme con lo anterior, en criterio de la Sección Quinta del Consejo de Estado, las garantías que se constituyeron bajo la

---

<sup>45</sup> Folio 3.352 del cuaderno 16 A de los antecedentes administrativos.

~~81~~  
81

intervención del señor Henry Ávila Herrera, la cual acepta su apoderada, no garantizaron el crédito que se otorgó a la sociedad Altta Foods S.A., ni respetaron las directrices de la Circular CRE-178 de 1995 o las condiciones que el Comité Nacional de Crédito del Banco del Estado fijó como indispensables para desembolsar la suma del préstamo autorizado.

La situación descrita lleva a concluir que el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal que cuestiona y, en consecuencia, se deberá confirmar la sentencia del 19 de diciembre de 2011<sup>46</sup>, proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda.

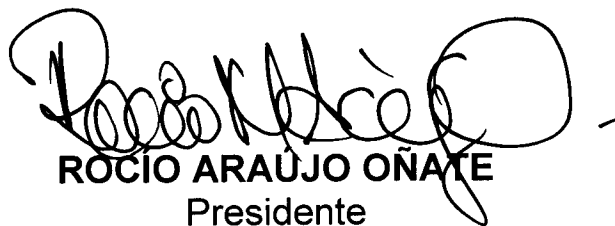
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### FALLA

**PRIMERO:** Confírmase la sentencia de 19 de diciembre de 2011<sup>47</sup>, proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en descongestión, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

<sup>46</sup> Folios 767 a 808 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>47</sup> Folios 767 a 808 del cuaderno 2 del expediente.



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera



**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejera



**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

