

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por omitir vigilancia y control de Cooperativa / OMISION VIGILANCIA Y CONTROL - Permitted captación de dineros de personas no asociadas a Cocentral / FALLA DEL SERVICIO DE DANCOOP - Permitted la captación máxima de dineros de personas distintas a los asociados / INTERVENCION Y LIQUIDACION DE COCENTRAL - Conllevó a la pérdida de los ahorros de los inversionistas / CAPTACION DE DINEROS - De personas distintas a los asociados / DAÑO ANTIJURIDICO - Pérdida de aportes de asociados a Cooperativa Cocentral**

La parte actora estima que el DANCOOP es administrativamente responsable “por falla en el servicio que se refleja en la OMISION o realización INDEBIDA del control y vigilancia sobre la entidad COOPERATIVA CENTRAL DE DISTRIBUCION COCENTRAL, lo que concluyó en la intervención y posterior liquidación de dicha Cooperativa”, circunstancia que produjo la pérdida de los ahorros de los actores. (...) el DANCOOP expidió la Resolución 1573 de abril 24 de 1992 por medio de la cual intervino a COCENTRAL. Finalmente, la Superintendencia de la Economía Solidaria, a través de Resolución No. 0912 de octubre 29 de 2004, declaró terminada la existencia legal de COCENTRAL “EN LIQUIDACIÓN FORZADA ADMINISTRATIVA”, toda vez que desde el año 1999 no volvió a recibir información financiera, administrativa y contable.

**ASOCIACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA - Marco normativo. / ORGANIZACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA - Caracterizadas por desarrollar actividades sin ánimo de lucro / ASOCIACIONES DE ECONOMIA SOLIDARIA - Objeto social / COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO - Tienen como finalidad la prestación de servicios financieros exclusivamente a sus asociados / SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA - Vigila, inspecciona y controla las cooperativas de ahorro y crédito**

Mediante la Ley 454 de 1998 se transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOOP– en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL– y se creó la Superintendencia de la Economía Solidaria. (...) Las organizaciones de economía solidaria son personas jurídicas, cuyo fin no es otro que realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o usuarios, según el caso, son sus aportantes y gestores. Su objeto es producir, distribuir y consumir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y propender por el desarrollo de obras para el beneficio de la comunidad en general –artículo 6–. (...) el artículo 41 ejusdem define las cooperativas de ahorro y crédito como organismos especializados, cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados. Señala que la naturaleza jurídica de aquellas se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988, “Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa” y que tales entidades se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria. (...) el artículo 151 ibídem prevé que las cooperativas estarán sometidas a la inspección y vigilancia del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP, con el fin de asegurar de que los actos atinentes a su constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social y disolución y liquidación se ajusten a las normas legales y estatutarias dispuestas para tal efecto. En todo caso, “las funciones de inspección y vigilancia no implican por ningún motivo facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las cooperativas”.

**FUENTE FORMAL: LEY 454 DE 1998 - ARTICULO 6 / LEY 454 DE 1998 - ARTICULO 41 / LEY 454 DE 1998 - ARTICULO 151 / LEY 79 DE 1988**

**LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Acreditada / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - De dos demandantes que no acreditaron la calidad de inversionistas de la Cooperativa Cocentral / LEGITIMACION EN LA CAUSA MATERIAL - No constituye excepción de mérito**

El interés jurídico para demandar en este proceso está acreditado respecto de casi todos los actores, dado que en el expediente obran los CDAT's –en originales y en copias autenticadas– emitidos por COCENTRAL y constituidos a favor de aquellos (...) Y frente a los actores Margarita Rosa Zambrano Toledo y Javier Ovalle, la Subsección advierte que no obra en el encuadramiento prueba que demuestre su acreencia respecto de la cooperativa COCENTRAL, pues no se encontró título alguno que los acredite como inversionista de aquella, ni fueron incluidos dentro de la Resolución 4200 de 1992, a través de la cual el DANCOOP, como se expondrá a continuación, aceptó las acreencias de los aquí demandantes en relación con COCENTRAL, a lo cual conviene agregar que ni siquiera esos dos demandantes fueron incluidos dentro de la relación que se hizo en el fallo de primera instancia como acreedores de dicha cooperativa. Cabe reiterar que legitimación en la causa –material–, ora por pasiva, ora por activa, como lo ha expuesto en forma reiterada la Jurisprudencia de la Corporación, no constituye una excepción de fondo porque no enerva la pretensión procesal en su contenido, sino que se trata de “... una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado”, razón por la cual se denegarán las pretensiones respecto de los actores Margarita Rosa Zambrano Toledo y Javier Ovalle, por su ausencia de legitimación en la causa por activa dentro de ese asunto.

**CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA POR OMISION DE LA ADMINISTRACION - Su cómputo inicia desde el incumplimiento de la obligación legal o desde la existencia fáctica del mismo / ACTA DE LIQUIDACION FINAL DE COCENTRAL - No se tiene en cuenta para la contabilización del término de caducidad de la acción por cuanto los demandantes conocían de la existencia del daño con anterioridad a la expedición de la misma / EXISTENCIA DEL DAÑO - Predicada desde la negativa del Departamento Administrativo de Cooperativas para pagar acreencias a inversionistas**

La Sala, para el presente caso, no acogerá como punto de partida del término de caducidad el acta de liquidación final de COCENTRAL, por cuanto el material probatorio que obra en este proceso permite establecer que los aquí demandantes conocían de la existencia del daño, es decir, de la imposibilidad de que se les devolvieran sus ahorros y, por ende, de la pérdida de los mismos, mucho antes de que se liquidara la cooperativa e incluso con anterioridad a que se emitiera la referida acta de liquidación final. (...) Sala estima que los actores antes descritos, al elevar sus respectivas peticiones con el fin de que sus acreencias fueran reconocidas por parte del DANCOOP y al obtener una negativa al pago de sus inversiones, tuvieron conocimiento de la existencia del daño por cuya virtud demandaron la responsabilidad del Estado ante la inminente pérdida de sus ahorros, por la sencilla pero suficiente razón de que no les fue devuelta una sola de sus inversiones. **NOTA DE RELATORIA:** Referente al cómputo del término de caducidad de las acciones de reparación directa por omisiones de la administración, consultar sentencia de 09 de julio de 2014, Exp. 29014, MP. Hernán Andrade Rincón (E).

**CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Para su cómputo se tiene en cuenta la fecha en que se profirió acto administrativo que reconoció acreencias pero denegó su pago / CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Fenómeno jurídico que operó frente a determinados accionantes**

Dado que se desconocen las fechas exactas en que cada demandante presentó la petición de reconocimiento y pago de su inversión, se acogerá como punto de partida para la contabilización del término de caducidad de las acciones interpuestas, la fecha en que se profirió la Resolución 4200 –30 de noviembre 30 de 1992–, pues claramente las referidas solicitudes se elevaron antes de ese día, por lo cual las demandas en este litigio debieron presentarse hasta el 30 de noviembre de 1994. Así las cosas, respecto de los demandantes que a continuación se relacionarán, la Sala considera que operó el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción

**CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Se tiene en cuenta fecha de publicación de Resolución 2463 de 1992, momento a partir del cual se efectuó la toma de posesión de Cocentral con fines de liquidación / CADUCIDAD ACCION DE REPARACION DIRECTA - Operó frente a demandas interpuestas después del 15 de julio de 1994, fecha en la que feneció el término para su presentación oportuna**

Frente a los demandantes FINSOCIAL, Arnulfo Gómez Acuña, Fermín Santana Abello, Tulio Medina Ávila, Rigoberto Ríos Mahecha, Juan Manuel Guío, Tulio Enrique Cerón, Guillermo Henao y Alfonso Ramírez, se advierte que no aparecen dentro del listado de personas que solicitaron el reconocimiento y pago de las mismas, por tal razón respecto de ellos no puede acogerse como punto de referencia del plazo de caducidad de la acción, la expedición de la Resolución 4200 de 1992, dado que tales actores, al parecer, no fueron afectados con esa decisión administrativa. En ese sentido, frente a los referidos demandantes se tomará la fecha de publicación de la Resolución 2463 de 1992, esto es, el 15 de julio de 1992, momento a partir del cual se efectuó la toma de posesión de COCENTRAL con fines de liquidación, toda vez que a partir de ese momento, según se expuso en precedencia, se conocía la insolvencia económica de esa cooperativa y, por ende, de la imposibilidad que se tenía de devolver los ahorros a sus inversionistas. En ese sentido, la acción de reparación directa debió promoverse hasta el 15 de julio de 1994, pero ello sólo ocurrió el 6 de marzo de 1997 respecto de los señores Guillermo Henao y Alfonso Ramírez, y el 10 de noviembre de 1998, por parte de los actores Tulio Enrique Cerón, Juan Manuel Guío, Arnulfo Gómez Acuña, Fermín Santana Abello, Tulio Medina Ávila, Rigoberto Ríos Mahecha y FINSOCIAL, lo cual permite señalar que frente a todos ellos también operó el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Presentada dentro del término legal por la Caja de Compensación Familiar Comtraferros, por Comfatolima, por la Asociación Colombiana Popular de Industriales Acopi y por Comfianza Limitada**

El análisis de responsabilidad del ente demandado, únicamente en relación con las pretensiones elevadas por la Caja de Compensación Familiar COMTRAFERROS, por COMFATOLIMA, por la Asociación Colombiana Popular de Industriales ACOPI, por COMFIANZA Ltda., por los señores Graciela Ospina Torres, Heriberto Flor Quiroga, Héctor Oswaldo Morales y Francisco de Paula Ossa; y por la señora Graciela Palacio de Roldán.

**DICTAMEN PERICIAL - Valor probatorio / OBJECION DE DICTAMEN PERICIAL - Necesidad de acreditar el error grave / ERROR GRAVE DE DICTAMEN PERICIAL - No probado. Objeción basada en simples apreciaciones personales**

La Sala encuentra que el escrito por medio del cual la entidad demandada “objetó” el dictamen pericial no contiene realmente una objeción por error grave, pues toda la argumentación que allí se empleó está dirigida a sostener que el DANCOOP sí desplegó actuaciones encaminadas a establecer las irregularidades en el manejo de CONCENTRAL, es decir, que se trató de un escrito cuyo propósito no es otro que lograr que se le exima de responsabilidad dentro de este proceso y que en modo alguno controvierte la prueba en sus aspectos técnicos. Esta Sección del Consejo de Estado ha sostenido, de manera reiterada, que la objeción al dictamen pericial no puede reducirse a simples apreciaciones personales o a comentarios en defensa de la conducta de las partes –tal como ocurrió en este caso–, sino que es necesario demostrar, de manera fehaciente, la existencia de la equivocación, de una falla protuberante constitutiva de “error grave” por parte de los peritos, circunstancia que debe tener la entidad suficiente para llevar a conclusiones igualmente equivocadas, tal como lo imponen los numerales 4º y 5º del artículo 238 del C. de P. C. Por tanto, la Subsección entiende que en este caso no existió una objeción por error grave respecto del dictamen pericial, motivo por el cual nada tiene que agregarse al respecto.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 238 NUMERAL 4 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 238 NUMERAL 5

**PRUEBA PERICIAL - Condiciones necesarias para tener eficacia probatoria**

Para su eficacia probatoria, la prueba pericial debe reunir ciertas condiciones de contenido, a saber: a) la conducencia en relación con el hecho a probar; b) que el perito sea competente, es decir, un verdadero experto para el desempeño del cargo; c) que no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; d) que no se haya probado una objeción por error grave; e) que el dictamen esté debidamente fundamentado y sus conclusiones sean claras firmes y consecuencia de las razones expuestas; f) que haya surtido contradicción; g) que no exista retracto del mismo por parte de perito y que otras pruebas no lo desvirtúen. El dictamen del perito debe ser claro, preciso y detallado; en él se deben explicar los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, según las voces del numeral 6 del artículo 237 del C. de P. C..

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 237 NUMERAL 6

**DICTAMEN PERICIAL - Tiene valor probatorio al estar fundamentado en la documentación relacionada con la intervención estatal de la Cooperativa Cocentral / DICTAMEN PERICIAL - Demuestra incumplimiento de los deberes de inspección y vigilancia por parte del Departamento Administrativo de Cooperativas**

La Subsección acogerá el dictamen pericial rendido en el proceso, toda vez que se fundamentó en el análisis de la documentación –que obra en el expediente– relacionada con la intervención estatal de la cooperativa COCENTRAL, tanto en sus aspectos contables, como en su parte operativa, amén de que las

conclusiones allí plasmadas encuentran consonancia con otros medios de prueba que militan en el encuadramiento y que permiten demostrar, como se expondrá a continuación, que la entidad aquí demandada faltó en el cumplimiento de sus deberes de inspección y vigilancia respecto de la mencionada cooperativa.

**INTERROGATORIO DE PARTE - Con valor probatorio por corresponder a información referente al funcionamiento de la entidad demandada de la cual no se desprende una confesión, por cuenta del representante legal del Dancoop**

La Sala le concederá mérito probatorio a la anterior prueba, dado que de ella no se desprende una confesión, sino que lo expuesto por la entonces representante legal de la entidad pública corresponde a una información relacionada con el funcionamiento del DANCOOP en materia de inspección y vigilancia respecto de las cooperativas; la forma en que dicho ente abría las averiguaciones respectivas y la manera como asumió el conocimiento del caso COCENTRAL, así como el hecho de que en los balances que le fueron presentados por la revisoría fiscal de dicha cooperativa no reflejaban irregularidades en materia contable y de captación irregular de dineros. Se reitera que en materia contencioso administrativo, por el interés público confiado a los agentes del Estado y el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades, el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil establece que carece de valor la confesión de los representantes judiciales de ciertas entidades públicas, sin embargo, a través de la referida declaración de parte no se arriba a una confesión.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 199

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE COOPERATIVAS - Por omisión en el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control respecto de la Cooperativa Cocentral**

A juicio de la Sala, el daño causado a los aquí demandantes, esto es, la pérdida de sus inversiones en COCENTRAL le resulta atribuible a la entidad demandada, a título de falla en el servicio, por cuanto el acervo probatorio allegado al expediente permite determinar que el DANCOOP incumplió con el deber de vigilancia y control respecto de dicha cooperativa y, por razón de ello, permitió que aquella actuara de manera indebida, apartándose de las normas legales y estatutarias que gobernaban su actividad, en detrimento de los intereses de sus inversionistas y/o ahorradores. (...) ningún funcionario del DANCOOP verificó los informes trimestrales enviados por COCENTRAL, lo cual impidió que la entidad detectara las irregularidades. Además, la entidad demandada no desplegó el personal idóneo para corroborar la información contable presentada, sino que se limitó a recibirla y a presumirla fidedigna, con base en el principio de la buena fe, lo cual evidencia la existencia de una falla en la función de inspección y control que debía cumplirse respecto de una cooperativa que estaba bajo su vigilancia, todo lo cual guarda consonancia con lo expuesto por el liquidador, quien no vaciló en señalar que si el DANCOOP hubiere actuado eficazmente, se habrían podido detectar las prácticas indebidas que efectuaba COCENTRAL y, con ello, evitar el “desgreño” operativo que se presentó.

**FALLA DEL SERVICIO DE DANCOOP - Por actuación tardía en inspección y vigilancia de Cocentral**

La Subsección estima, por tanto, que la decisión de intervenir a COCENTRAL e inhabilitar por el término de 5 años al gerente de dicha cooperativa del ejercicio de

cargos en entidades sometidas a la inspección y vigilancia del DANCOOP fueron tardías, esto es, cuando la problemática ya no tenía otra solución distinta a la de una liquidación y, peor aún, cuando no existía posibilidad de que los ahorradores de la cooperativa recuperaran sus inversiones, tal como lo expresó el entonces liquidador de COCENTRAL (...) Es por ello que no puede aceptarse lo expuesto en el fallo de primera instancia en el sentido de que el DANCOOP sí actuó ante la situación presentada en COCENTRAL, pues el material probatorio del proceso da cuenta de que dicha actuación, además de insuficiente, fue tardía.

**FALLA DEL SERVICIO POR OMITIR INSPECCION Y VIGILANCIA DEL DANCOOP - Su conducta permitió irregularidades en la captación de dineros por parte del Cooperativa Cocentral / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por la pérdida de las inversiones realizadas por los actores en la Cooperativa**

De acuerdo con el acervo probatorio del proceso, la Subsección encuentra acreditada la falla en el servicio de inspección y vigilancia por parte del DANCOOP respecto de la actividad de COCENTRAL, toda vez que los informes emitidos durante las primeras inspecciones a esa cooperativa son indicativos de que dicho ente tenía información suficiente para determinar que existían irregularidades en la captación de dineros y pese a ello se limitó a tener por veraces los señalamientos de la propia persona implicada, sin detenerse a constatar si en realidad lo expuesto por el representante legal de COCENTRAL era cierto, o no. (...) En consecuencia, se revocará la sentencia apelada y se dispondrá, primero, la denegación de pretensiones respecto de aquellos actores que no acreditaron su legitimación en la causa por activa: Segundo, la declaratoria de caducidad de la acción respecto de los actores enunciados anteriormente. Y en tercer lugar, se declarará la responsabilidad patrimonial del ente demandado, como consecuencia de la pérdida de las inversiones que hicieron los actores en COCENTRAL.

**PERJUICIOS MORALES - No acreditados**

Los demandantes a quienes les prosperan las pretensiones de sus demandas no solicitaron perjuicios morales, a lo cual cabe agregar, en todo caso, que ese rubro no fue acreditado en el proceso.

**PERJUICIOS MATERIALES - Daño emergente / DAÑO EMERGENTE - Acreditado con los certificados de depósitos a término**

En el proceso obran a favor de esta demandante los certificados de depósito a término Nos. 0016 por \$1'600.000, 0019 por 1'600.000, 0020 por \$1'600.000, 0021 por \$1'600.000, 0022 por \$1'600.000, 0987 por \$760.000, 0986 por \$760.000, 0985 por \$760.000, 0983 por \$760.000, 0982 por \$760.000, 3771 por \$2'200.000, 3769 por \$2'200.000, 3768 por \$2'200.000, 3767 por \$2'200.000 y 3770 por 2'200.000, los cuales ascienden al monto de \$22'800.000, el cual, a valor presente, equivale a \$164'906.326, suma que será reconocida a favor de la señora Graciela Palacio de Roldán.

**PERJUICIOS MATERIALES - Lucro cesante / LUCRO CESANTE - Reconocidos por la pérdida de rentabilidad del dinero**

La Sala, en un caso similar a este, reconoció sobre el valor histórico el 6% de interés anual, por la pérdida de la rentabilidad del dinero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2232 del Código Civil.

**FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 2232**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION A**

**Consejera ponente: MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO**

Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1994-09996-01(18749)**

**Actor: CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR - COMTRAFERROS Y OTROS**

**Demandado: DEPARTAMENTO NACIONAL DE COOPERATIVAS**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el 23 de marzo de 2000, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES**

**1. Las demandas**

**1.1.-** En escrito presentado el 29 de junio de 1994, la Caja de Compensación Familiar COMTRAFERROS, COMFATOLIMA, la Asociación Colombiana Popular de Industriales ACOPI, COMFIANZA Ltda., los señores Graciela Ospina Torres, Heriberto Flor Quiroga, Héctor Oswaldo Morales y Francisco de Paula Ossa, por conducto de apoderado judicial, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el Departamento Administrativo de Cooperativas – DANCOOP–, *“por falla en el servicio que se refleja en la OMISION o realización INDEBIDA del control y vigilancia sobre la entidad COOPERATIVA CENTRAL DE*

*DISTRIBUCION COCENTRAL, lo que concluyó en la intervención y posterior liquidación de dicha Cooperativa*<sup>1</sup>.

## **1.2.- Las pretensiones**

- Por concepto de daño emergente, se solicitó el reconocimiento de las siguientes sumas de dinero:

Para COMTRAFERROS \$32'500.000; a favor de COMFATOLIMA \$56'624.698; para ACOPI \$5'000.000; para COMFIANZA \$300.000; a favor de Graciela Ospina Torres \$1'115.611; para Heriberto Flor Quiroga \$2'000.000; para Héctor Oswaldo Morales \$ 4'100.000 y para Francisco de Paula Ossa \$2'900.000.

- A título lucro cesante, se solicitó el interés moratorio respecto de los montos antes descritos.

## **1.3.- Los hechos**

Se indicó en la demanda que COCENTRAL fue autorizada por la Superintendencia Nacional de Cooperativas para iniciar sus operaciones; que posteriormente el DANCOOP la autorizó para realizar las siguientes actividades: creación y captación de la sección de ahorro y crédito, captación de CDAT's, créditos con recursos de captaciones y captación de depósitos contractuales.

Que en virtud de lo anterior, COCENTRAL captó dineros de asociados y de terceros de forma indiscriminada a través de depósitos de ahorros y a término fijo, con lo cual se vulneró lo dispuesto en el Decreto 1134 de 1989, sin que la entidad demandada hubiere actuado para impedir tal situación.

Sostuvo que COCENTRAL, como organización multiactiva, estaba autorizada para realizar actividades de ahorro y crédito, de vivienda, comercio y educación, pero ello solo lo podía realizar con sus afiliados, sin embargo, prestaba los servicios de venta de mercancías y de captación de ahorros a cualquier persona, sin que tal situación hubiere sido advertida oportunamente por el DANCOOP.

---

<sup>1</sup> Fls. 9 a 21 c 14.

Agregó que fue tan alta la ineficiencia del ente demandado que aún habiéndose dispuesto la toma de bienes, haberes y negocios respecto de COCENTRAL, el agente especial procedió a prorrogar créditos y a recibir nuevos ahorros “*con los mismos vicios y anomalías acostumbradas*”.

Argumentó, además, que COCENTRAL no constituyó el fondo obligatorio de liquidez previsto en el Decreto 1134 de 1989 y ello tampoco lo advirtió el DANCOOP.

E indicó:

*“En síntesis, la Cooperativa Central de Distribución Ltda, COCENTRAL, incurrió en actuaciones irregulares de tipo legal, administrativo, contable, económico y financiero a lo largo de su extensa vida jurídica con el notable concurso OMISIVO de los entes creados para su vigilancia (Superintendencia Nacional de Cooperativas y Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP) ocasionando gran daño a los intereses de la misma entidad, al sector cooperativo, a sus asociados, ahorradores y público en general menoscabándolos en sus intereses económicos y morales, pues siendo COCENTRAL una entidad supervigilada por el Estado, las personas depositaban sus exiguos dineros con una alta dosis de confiabilidad en la custodia y tutela estatal.*

“... ”

*“DAÑO: sucedido desde el momento en que mis poderdantes pierden la disponibilidad de sus dineros depositados en COCENTRAL menguando ostensiblemente su patrimonio máxime si se tiene en cuenta que muchos de los ahorradores depositaron sus cesantías fruto de largos años de trabajo, confiados en la ya mentada vigilancia ejercida por DANCOOP sobre la precitada Cooperativa hoy en liquidación, quedando así en completa ruina (...).”*

#### **1.4.- Las otras demandas interpuestas**

Por los mismos hechos expuestos anteriormente, se instauraron sendas demandas, a saber:

El 30 de noviembre de 1994, por parte de la señora Graciela Palacio de Roldán, quien solicitó el reconocimiento de más de \$20'000.000, por concepto de daño emergente y la suma de \$28'450.000, a título de lucro cesante<sup>2</sup>.

El 11 de octubre de 1996, por el señor Omar Alberto Saldaña Osorio, quien solicitó el reconocimiento de \$3'000.000, por daño emergente y \$7'500.0000, por lucro

---

<sup>2</sup> Fls. 1 a 11c 8.

cesante<sup>3</sup>. El 23 de octubre de 1996, por parte del señor Jesús María Galeano Ortiz, quien reclamó \$6'049.285, por daño emergente y \$15'412.141, a título de lucro cesante. Para cada uno de los referidos actores se solicitó el reconocimiento adicional de 1.000 gramos de oro por concepto de perjuicios morales<sup>4</sup>.

El 1 de noviembre de 1996, por los ciudadanos José Manuel Jiménez, Hidelfonso Tinoco, Alfonso Moreno, Ana Mercedes Mesa, Omar Mahecha, Paola Andrea Carvajal, Fabiola Duque, Jaime Jiménez, Benjamín Valero, Benjamín Mendoza y Joselín Tavera, para quienes se solicitó una suma que ascendió a \$32'492.882, por concepto de daño emergente y \$68'400.064, por lucro cesante<sup>5</sup>; por perjuicios morales se pidió el equivalente a 1.000 gramos de oro para cada actor.

El 28 de noviembre de 1996, por parte de los señores José Agustín Fajardo Puerta, Luis Evelio Ortiz Enciso, Hernando Cruz Rey, Leonor Sierra, Yolanda Mahecha, Gustavo Flórez Dolce y Fabiola Ceballos, quienes pidieron, por daño emergente, la suma de \$88'410.222 y, por lucro cesante, \$397'155.255<sup>6</sup>. También se solicitó el reconocimiento de 1.000 gramos de oro para cada actor, por perjuicios morales.

El 6 de marzo de 1997, los señores Owaldo Cárdenas, Diego Henao, Olga Lucía Montoya, Aníbal Ruíz, Guillermo Henao, Alfonso Ramírez, Mario de Jesús Gaviria, Dora Alicia Zapata, Francisco Acosta, Carmen Villa, Ricardo Betancourt, Héctor Botero, Marleny Córdoba, Fulvia Marín, Adriana María Gamboa, María Tutila Montoya, Jaime Cardona, Leticia Gómez, Pilar Vélez, Libardo Brand Durango, Gloria Olarte, Nelly Olarte, Ángel Orozco, Fernando Mejía, Asgad Brand Durán, León Ramiro Ramírez, Carlos Alberto Rojas y la corporación "BABY FUTBOLL" solicitaron el pago de \$149'541.371, por daño emergente y la suma de \$383'912.764, por lucro cesante. Se reclamó, además, el equivalente a 1.000 gramos de oro para cada demandante, por concepto de perjuicios morales<sup>7</sup>.

Finalmente, el 10 de noviembre de 1998, demandaron conjuntamente José Estupiñán, Edda Rodríguez Ochoa, Isabel Gutiérrez Sossa, Muebles Muñoz, Manuel Zárate Bonilla, Mariela Iza Reyes, Erasmo Acosta, Uldarico Tello, Olga

---

<sup>3</sup> Fls. 2 a 14 c 12.

<sup>4</sup> Fls. 2 a 14 c 2.

<sup>5</sup> Fls. 12 a 31 c 7.

<sup>6</sup> Fls. 8 a 22 c 11.

<sup>7</sup> Fls. 34 a 51 c 6.

Narváez, Martha Narváez, Aura Espinosa Jaramillo, Liliana Bustamante, Paula Bustamante, Clara Inés Cuartas, Rodrigo Cuartas Hoyos, María Elizabeth Gil Casas, Cándida Miranda de Caro, María Manrique García, Tulio Enrique Cerón, Yane Coral Cadena, Beatriz María Guzmán, Rosa Adela Lara Galán, Margarita Rosa Zambrano Toledo, Javier Ovalle, Joaquín Alfonso Cantillo, Alberto Herrera Sepúlveda, María Inés Mortigo de Arévalo, Juan Manuel Guío, Dora Inés Piraján, Graciela Hernández, Luis Eduardo Garzón, Martín Fernando Abril, María Victoria Tamayo, Julio César Rodríguez, Arnulfo Gómez Acuña, Fermín Santana Abello, Tulio Medina Ávila, Jorge Murcia, Rebeca Murcia, Rigoberto Ríos Mahecha y María Cadena Verdugo.

También demandaron en el mismo libelo la Liga Antioqueña de Fútbol, la Corporación “AL-ANON ALATEEN COLOMBIA” y FINSOCIAL, todo ellos solicitaron el pago de \$135'650.916, por concepto de daño emergente y la suma de \$420'181.447, por lucro cesante. Se solicitó, a su vez, el equivalente a 1.000 gramos de oro para cada demandante, por concepto de perjuicios morales<sup>8</sup>.

## **2.- La oposición**

La entidad demandada, en sus respectivas contestaciones a la demanda, coincidió en manifestar lo siguiente<sup>9</sup>:

Que nunca autorizó a COCENTRAL para que expandiera su actividad a terceros no afiliados; que esa cooperativa también presentó, en debida forma hasta el año 1989, sus estados financieros certificados por el respectivo revisor fiscal, pero luego de recibir diferentes quejas por ex empleados y asociados de COCENTRAL, se adelantaron las actuaciones encaminadas a determinar si la cooperativa estaba actuando, o no, de conformidad con las normas que la regían.

Que luego de ello se encontraron irregularidades y se abrió el correspondiente procedimiento sancionatorio, el cual culminó con una inhabilidad de 5 años respecto del gerente y del revisor fiscal principal de COCENTRAL para ejercer cargos en entidades sometidas a la inspección y vigilancia por parte del DANCOOP; que incluso, por cuenta de su actuación, el revisor fiscal fue suspendido por un año del

---

<sup>8</sup> Fls. 46 a 59 c 10.

<sup>9</sup> En el proceso que promovió el Jesús María Galeano Ortiz, la entidad demandada no contestó la demanda (fl. 21 c 2).

ejercicio de su profesión por parte de la Junta Central de Contadores en razón a la falta a la ética profesional.

Añadió que el DANCOOP formuló denuncia penal en contra de los integrantes de los órganos de administración, vigilancia y control de COCENTRAL y que más adelante le solicitó al Ministerio Público designar un agente especial para que estuviera al tanto de las investigaciones adelantadas en contra de COCENTRAL.

Indicó que no es cierto que el DANCOOP hubiere actuado en forma negligente frente a la no adopción del fondo de liquidez, pues ello produjo precisamente la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de COCENTRAL, pero ante la imposibilidad de obtener nuevos recursos, se hizo necesaria la liquidación de la cooperativa intervenida<sup>10</sup>.

### **3.- La acumulación de procesos**

Mediante varias decisiones, el Tribunal Administrativo *a quo* dispuso la acumulación de los procesos antes descritos<sup>11</sup>.

### **4.- Alegatos de conclusión en primera instancia**

**4.1.-** La parte demandada se refirió al hecho de un tercero como causal eximente de responsabilidad porque la situación “*funesta*” de COCENTRAL se debió a los malos manejos por parte de sus órganos de control y vigilancia y reiteró que era su deber tener por cierta la información que presentaba la cooperativa a través de sus estados financieros por virtud del principio de la buena fe.

Aludió a la inexistencia del daño porque este solo podría determinarse al momento de liquidar a COCENTRAL, dado que en ese momento se conocería si los inversionistas perderían, o no, su dinero<sup>12</sup>.

**4.2.-** A su turno, la parte actora se refirió al acervo probatorio del proceso, para señalar que se cumplían todos los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, a título de falla en el servicio, debido a la negligencia del ente

---

<sup>10</sup> Fls. 45 a 51 c 14, 85 a 93 c 8, 36 a 44 c 12, 47 a 55 c 7, 48 a 57 c 11, 68 a 78 c 6, 74 a 82 c10.

<sup>11</sup> Fls. 125 a 127, 144 a 146, 148, 149 y 152 a 155 c 14.

<sup>12</sup> Fls. 227 a 231 c 14.

demandado respecto de sus funciones de inspección y vigilancia frente a las cooperativas<sup>13</sup>.

## 5.- La sentencia apelada

La Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante fallo de 23 de marzo de 2000, denegó las súplicas de las demandas, con base en las siguientes consideraciones:

*“En criterio de la Sala, la vigilancia del DANCOOP se cumplió en forma satisfactoria, pues la investigación se inició una vez se conoció la presunta irregularidad.*

*“Pero es que además la vigilancia de la cooperativa estaba primordialmente delegada a los órganos de control internos, asamblea general, consejo de la administración, y gerente, a quienes les correspondía examinar y aprobar los informes y los estados financieros, debió también, la junta de vigilancia, informar al DANCOOP de las irregularidades que se presentaron en el funcionamiento de la cooperativa.*

“...

*De otro lado observa la Sala que aunque DANCOOP tiene la obligación de inspección y vigilancia frente a las cooperativas, también es cierto que su función no puede ir hasta la co-gestión o coadministración con la vigilancia como tampoco de intervención directa en su propia autonomía.*

*“La cooperativa multiactiva es una institución de carácter cerrado en donde solo se permite la captación de dinero de los socios, entonces los aquí demandantes tuvieron la oportunidad de conocer la naturaleza jurídica de esa cooperativa y a pesar de ello y, por su propia iniciativa, resolvieron hacer unos depósitos, a sabiendas que la depositaria solo podía captar dineros de sus asociados.*

*“La responsabilidad del Estado no puede ir hasta cubrir la imprudencia de unas personas que ante el ofrecimiento de un interés superior al que se ofrecía en el mercado, decide consignar sumas de dinero en unas instituciones que no presentan seguridad económica alguna.*

*“Respecto del elemento daño tampoco se encuentra configurado pues hasta la fecha no se ha terminado la liquidación de la cooperativa, por lo tanto, hasta el momento no se conoce el perjuicio exacto de cada uno de los demandantes.*

“...

*“Finalmente y con respecto a este punto, la Sala encuentra que el decreto 2331 de 1998, por medio del cual el ejecutivo declaró el estado de emergencia económica dispuso en el artículo primero 1o crear el Fondo de Solidaridad de ahorradores y depositantes de entidades cooperativas en liquidación con una cuenta especial de la nación (sic) adscrita al Ministerio de Hacienda cuyo objeto, según el artículo 2o*

---

<sup>13</sup> Fls. 238 a 246 c 14.

es 'adquirir las acreencias que los ahorradores y depositantes tienen en las entidades cooperativas indicadas en el artículo 3o'.

*“Por su parte el artículo tercero se refiere a las personas que pueden acceder a los recursos del Fondo, se relacionan las personas naturales que tengan calidad de ahorradores o depositantes reconocidos por la sección de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas, cuya liquidación se haya ordenado antes del 31 de diciembre de 1998 y no hubiere terminado, y además personas jurídicas sin ánimo de lucro, con las mismas calidades.*

*“Así las cosas, a partir de esta norma de carácter especial para los ahorradores y depositantes de las cooperativas, el gobierno nacional les creó una nueva posibilidad de recuperar los dineros que aún no han sido recuperados y que hacen parte de la liquidación de la cooperativa Cocentral”<sup>14</sup>.*

## **6.- El recurso de apelación**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, para cuyo efecto llevó a cabo, en primer lugar, un recuento de la demanda y luego se refirió al acervo probatorio del proceso, para reiterar que, a su juicio, sí hubo una falla en el servicio de inspección, vigilancia y control por parte del DANCOOP respecto de COCENTRAL.

Sostuvo que el daño también se acreditó, pues basta con valorar los CDAT's aportados al proceso, en los cuales aparece el monto y el plazo pactado para el reintegro del dinero, el cual nunca se hizo.

Posteriormente se refirió a los elementos que configuran la responsabilidad patrimonial del Estado e indicó que los actores no estaban amparados por el decreto de emergencia económica dispuesto por el Gobierno Nacional, toda vez que ellos demandaron a la Nación antes de la expedición de dicha normativa y, por tanto, podrían incurrir en un doble cobro, a lo cual añadió que uno de los presupuestos para acogerse a tal Decreto consistía en que la liquidación se hubiere iniciado antes del 31 de diciembre de 1998 y que no hubiere concluido, en tanto que COCENTRAL entró en liquidación en el año 1992 y tal trámite finalizó el 31 de octubre de 1997<sup>15</sup>.

## **7.- Los alegatos de conclusión en segunda instancia<sup>16</sup>**

---

<sup>14</sup> Fls. 248 a 299 c ppal.

<sup>15</sup> Fls. 307 a 318 c ppal.

<sup>16</sup> Etapa procesal dispuesta a través de auto de octubre 1 de 2004 (fl. 407 c ppal).

**7.1.-** La entidad demandada señaló que en este caso no concurren los elementos de responsabilidad patrimonial del Estado y que, por ende, la sentencia apelada debía confirmarse<sup>17</sup>.

**7.2.-** La parte demandante reiteró lo expuesto en su recurso de alzada y agregó que los títulos aportados con la demanda, además de acreditar el daño deprecado, demuestran la legitimación que le asiste a cada actor en este proceso y aludió a las dos aclaraciones de voto –transcribiendo su contenido de manera parcial– que se efectuaron respecto del fallo de primera instancia, a través de los cuales se señaló que dentro de este asunto sí existió una falla en el servicio por parte del DANCOOP<sup>18</sup>.

**7.3.-** El Ministerio Público solicitó revocar la sentencia de primera instancia, pues según dicho ente de control, la entidad demandada incumplió con las obligaciones de inspección y vigilancia que tenía a su cargo para la época de los hechos respecto de COCENTRAL<sup>19</sup>.

## **II.- CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, para cuyo efecto se abordarán los siguientes temas: **1)** la competencia funcional del Consejo de Estado para conocer del presente asunto; **2)** las asociaciones de economía solidaria; **3)** la legitimación en la causa por activa; **4)** la determinación de la caducidad respecto de las acciones ejercidas; **5)** lo probado en el proceso; **6)** el caso concreto. Responsabilidad del ente demandado, a título de falla en el servicio, por el incumplimiento de sus obligaciones de inspección y vigilancia respecto de COCENTRAL, lo cual trajo consigo la pérdida de las inversiones de los ahorradores de dicha cooperativa; **7)** consideración final y **8)** la consiguiente indemnización de perjuicios.

### **1.- Competencia**

Las normas de asignación de competencia que gobiernan el presente proceso se encuentran previstas en el Decreto 597 de 1988, de allí que, para que el asunto

---

<sup>17</sup> Fls. 377 a 387 c ppal.

<sup>18</sup> Fls. 409 a 420 c ppal.

<sup>19</sup> Fls. 422 a 455 c ppal.

tenga vocación de segunda instancia, la cuantía del proceso debe exceder de \$9'610.000<sup>20</sup>. Comoquiera que a favor de una de las personas demandantes se solicitó la suma de \$32'500.000, por concepto de daño emergente, se impone concluir que esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto.

## **2.- Las asociaciones de economía solidaria<sup>21</sup>**

Mediante la Ley 454 de 1998 se transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOOP– en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL– y se creó la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Según el artículo 2° de la norma citada, se denomina economía solidaria “*al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía*”.

Se considera de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias, con miras a acrecentar el desarrollo económico y robustecer la democracia, propendiendo por una distribución de la propiedad y del ingreso mucho más igualitario, orientado siempre en favor de la comunidad y, en especial, de las clases populares –artículo 3–.

Las organizaciones de economía solidaria son personas jurídicas, cuyo fin no es otro que realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o usuarios, según el caso, son sus aportantes y gestores. Su objeto es producir, distribuir y consumir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y propender por el desarrollo de obras para el beneficio de la comunidad en general –artículo 6–.

---

<sup>20</sup> Año de presentación de la primera demanda (1994).

<sup>21</sup> La Subsección reitera en este acápite las consideraciones expuestas frente a casos similares al que aquí se examina, a través de sentencias de 10 de julio de 2013, exp. 26.748; de 13 de agosto de 2014, exp. 32.275; de 10 de septiembre de 2014, exp. 27.801, todas ellas con ponencia del señor Magistrado Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Según el párrafo 2º del aludido artículo 6, las cooperativas tienen el carácter de organizaciones solidarias. A su turno, el artículo 7 de la Ley 454 de 1998 dispone que las personas jurídicas sujetas a dicha ley *“estarán sometidas al control social, interno y técnico de sus miembros, mediante las instancias que para el efecto se creen dentro de la respectiva estructura operativa”*.

Por su parte, el artículo 41 *ejusdem* define las cooperativas de ahorro y crédito como organismos especializados, cuya función principal consiste en adelantar actividad financiera exclusivamente con sus asociados. Señala que la naturaleza jurídica de aquellas se rige por las disposiciones de la Ley 79 de 1988, *“Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa”* y que tales entidades se encuentran sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

El propósito fundamental de la Ley 79 de 1988 fue dotar al sector cooperativo de un marco propicio para su desarrollo, como parte fundamental de la economía nacional. El artículo 3 de la normativa en comento define el acuerdo cooperativo como *“el contrato que se celebra por un número determinado de personas, con el objetivo de crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben cumplirse con fines de interés social y sin ánimo de lucro”*.

El artículo 38 de la aludida Ley 79 señala que, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que el Estado ejerce respecto de las cooperativas, estas tendrán una junta de vigilancia y un revisor fiscal. Dice también, en su artículo 40, que dentro de las funciones que le corresponden a la junta están, entre otras, la de velar porque las actuaciones de los órganos de administración se ajusten al ordenamiento legal, en especial, a los principios cooperativos, así como el deber de *“informar a los órganos de administración, al revisor fiscal y al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas sobre las irregularidades que existan en el funcionamiento de la cooperativa y presentar recomendaciones sobre las medidas que en su concepto deben adoptarse”*.

Por su parte, el artículo 151 *ibídem* prevé que las cooperativas estarán sometidas a la inspección y vigilancia **del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, DANCOOP**, con el fin de asegurar de que los actos atinentes a su constitución, **funcionamiento, cumplimiento del objeto social** y disolución y

liquidación se ajusten a las normas legales y estatutarias dispuestas para tal efecto. En todo caso, “*las funciones de inspección y vigilancia no implican por ningún motivo facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las cooperativas*”.

Con base en lo anterior, esta Subsección ha considerado:

*“De conformidad con el anterior panorama normativo, aplicable para la época de los hechos, cabe resaltar que las sociedades de economía solidaria, como las cooperativas de ahorro y crédito, **están sujetas a un doble control de inspección y vigilancia, orientado particularmente a que los actos de los órganos de administración, que sean atinentes a su constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social, disolución y liquidación, se ajusten a las normas legales y estatutarias.** Ese doble control está constituido, por un lado, por el control interno, el cual está a cargo de la junta de vigilancia y del revisor fiscal de cada entidad y, por el otro, por el que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOOP– luego Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria DANSOCIAL, hoy Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.*

*“Lo anterior, teniendo en cuenta que el decreto 4122 de 2001 transformó el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL–, en una Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, cuyo objetivo es ‘diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política’ (artículo 3)”<sup>22</sup> (Se destaca).*

### **3.- Legitimación en la causa por activa**

El interés jurídico para demandar en este proceso está acreditado respecto de casi todos los actores, dado que en el expediente obran los CDAT’s –en originales y en copias autenticadas– emitidos por COCENTRAL y constituidos a favor de aquellos, así:

Paola Andrea Carvajal No. 1704 por \$600.000; José Manuel Jiménez No. 2231 por \$500.000; Caja de Compensación Familiar COMTRAFERROS No. 2473 por \$7’000.000, No. 1320 por \$7’000.000, No. 2477 por \$5’000.000, No. 2485 por \$6’500.000; la Asociación Colombiana Popular de Industriales ACOPI No. 1693 por \$5’000.000; la Cooperativa Multiactiva de Trabajadores Afiliados a COMFACOPI No. 1682 por \$425.268, No. 1705 por \$51’474.230, No. 1179 por \$4’725.200; COMFIANZA No. 1112 por \$300.000; Graciela Ospina Torres No.

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

1672 por \$1'115.611; Heriberto Flor Quiroga No. 2548 por \$2'000.000, Héctor Oswaldo Morales No. 2475 por \$4'100.000 y Francisco de Paula Ossa No. 2549 por \$1'400.000 y No. 2483 por \$1'500.000<sup>23</sup>.

Graciela Palacio de Roldán Nos. 0016 por \$1'600.000, 0019 por 1'600.000<sup>24</sup>, 0020 por \$1'600.000, 0021 por \$1'600.000, 0022 por \$1'600.000, 0987 por \$760.000, 0986 por \$760.000, 0985 por \$760.000, 0983 por \$760.000, 0982 por \$760.000, 3771 por \$2'200.000, 3769 por \$2'200.000, 3768 por \$2'200.000, 3767 por \$2'200.000 y 3770 por 2'200.000<sup>25</sup>. Omar Alberto Saldaña Osorio No. 1689 por \$3'000.000<sup>26</sup>.

Jesús María Galeano Ortiz No. 2620 por \$4'000.000 y otro –cuyo número se destruyó por el manejo del expediente a través del paso del tiempo– por \$2'000.000<sup>27</sup>. FINSOCIAL: pagaré No. 5263, por \$30'000.000<sup>28</sup>.

José Manuel Jiménez No. 2234 por \$500.000, No. 2241 por \$ 500.000, No. 2254 por \$1.300.000, No. 2256 por \$2'750.000; Hidelfonso Tinoco No. 1653 por \$4'000.000; Alfonso Moreno No. 2828 por \$2'000.000; Ana Mercedes Mesa No. 1658 por \$282.300, No. 1667 por \$440.000, No. 1117 por 98.000; Omar Mahecha No. 1676 por \$500.000; Fabiola Duque No. 1644 por \$1'000.000; Jaime Jiménez No. 1683 por \$1'000.000; No. 1701 por \$2'383.925; No. 1707 por \$600.000, No. 2827 por \$775.000; Benjamín Valero No. 1709 por \$4'500.000; Benjamín Mendoza No. 1698 por \$1'000.000, No. 1629 por \$500.000 y Joselín Tavera No. 2737 por \$ 5'000.000 y No. 2468 por \$1'600.000<sup>29</sup>.

José Agustín Fajardo Puerta No. 2832 por \$20'000.000, No. 2833 por \$10'000.000, No. 2834 por \$27'000.000, No. 2835 por \$10'000.000; Hernando Cruz Rey No. 1651 por \$5'000.000; Leonor Sierra No. 1718 por \$1'000.000; Yolanda Mahecha No. 1719 por \$400.000; Gustavo Flórez Dolcey No. 2704 por \$7'000.000; Fabiola Ceballos Nos. 2173 por \$1'143.137, 2174 por \$960.000, 2240

---

<sup>23</sup> Fls. 1 a 15 c 13.

<sup>24</sup> Fl. 1 c 4.

<sup>25</sup> Fls. 3 a 15 c 16.

<sup>26</sup> Fl. 2 c 15.

<sup>27</sup> Fls. 1 y 2 c 5.

<sup>28</sup> Fl. 4 c 5.

<sup>29</sup> Fls. 3 a 30 c 4.

por \$676.700, 2235 por \$545.000, 2180 por \$840.000, 2242 por \$635.000, 2243 por \$959.791 y 2236 por \$1'075.000<sup>30</sup>.

Owaldo Cárdenas No. 1902 por \$54'068.750; Diego Henao No. 1896 por \$6'000.000; Olga Lucía Montoya No. 2578 por \$3'088.900, No. 1916 por \$8'000.000, No. 1915 por \$8'000.000; Aníbal Ruíz No. 2570 por 5'000.000, No. 2807 por \$5'000.000; Guillermo Henao No. 2809 por \$7'000.000; Alfonso Ramírez No. 2802 por \$3'500.000; Mario de Jesús Gaviria No. 0913 por \$300.000, No. 1875 por \$1'500.000; Dora Alicia Zapata No. 1913 por \$500.000; Francisco Acosta No. 2577 por \$500.000; Carmen Villa No. 1908 por \$400.000, No. 2566 por \$3'000.000; Héctor Botero No. 2814 por \$1'500.000; Marleny Córdoba No. 1832 por \$2'000.000; Fulvia Marín No. 1873 por \$3'000.000; Adriana María Gamboa No. 1899 por \$300.889; María Tutila Montoya No. 2578 por \$3'088.900 No. 1862 por \$3'241.732, No. 1831 por \$600.000; Jaime Cardona No. 1920 por \$1'500.000, No. 1917 por \$2'643.642, No. 2571 por \$7'032.300; Leticia Gómez No. 2803 por \$4'600.000; Pilar Vélez No. 2573 por \$327.186 No. 2813 por \$260.875, No. 1894 por \$320.000; Libardo Brand Durango No. 1871 por \$2'000.000, No. 1886 por \$460.000; Gloria Olarte No. 1878 por \$2'695.715, No. 1887 por \$600.000; Nelly Olarte No. 2806 por \$650.000, No. 2565 por \$900.000; corporación "BABY FUTBOLL" No. 2562, por \$1'918.341<sup>31</sup>.

José Estupiñán, cuyo número del CDAT se destruyó por el manejo del expediente a través del paso del tiempo, por valor de \$2'000.000; Edda Rodríguez Ochoa No. 3760 por \$4'000.000, No. 2681 por \$2'200.000, No. 2697 por \$2'569.261; Isabel Gutiérrez Sossa No. 2311 por \$1'700.000; Manuel Zárate Bonilla No. 1700 por \$1'319.182; Mariela Iza Reyes No. 1188 por \$63.125; Erasmo Acosta No. 2826 por \$50.000, No. 1688 por \$2'950.000; Olga Narvárez No. 1084 por \$3'678.707; Martha Narvárez No. 1085 por \$1'940.265; Liliana Bustamante No. 1904 por \$1'191.743; Paula Bustamante No. 1905 por \$1'191.743; María Elizabeth Gil Casas No. 1893 por \$562.267; Cándida Miranda de Caro No. 1919 por \$500.000; María Manrique García No. 1247 por \$400.000; Tulio Enrique Cerón No. 1933 por \$1'000.000; Yane Coral Cadena No. 2639 por \$200.000; Beatriz María Guzmán No. 0795 por \$200.000; Juan Manuel Guío No. 2778 por \$9'500.000; Dora Inés Piraján No. 2723 por \$116.740, No. 2463 por \$100.000; Julio César Rodríguez No. 2484 por \$1'000.000, No. 2730 por \$1'000.000; Arnulfo Gómez Acuña No. 2731

---

<sup>30</sup> Fls. 1 a 18 c 17.

<sup>31</sup> Fls. 6 a 40 c 1.

por \$5'000.000; Fermín Santana Abello No. 2775 por \$11'500.000; Tulio Medina Ávila No. 2772 por \$5'000.000; Jorge Murcia; Rebeca Murcia; Rigoberto Ríos Mahecha No. 2774 por \$4'000.000; Corporación "AL-ANON ALATEEN COLOMBIA" No. 3766 por \$405.915, No. 3762 por \$467.365<sup>32</sup>.

En cuanto a los demandantes Luis Evelio Ortiz Enciso<sup>33</sup>, Ricardo Betancourt<sup>34</sup>, Ángel Orozco<sup>35</sup>, Fernando Mejía<sup>36</sup>, Asgad Brand Durán<sup>37</sup>, León Ramiro Ramírez<sup>38</sup>, Carlos Alberto Rojas<sup>39</sup>, Aura Espinosa Jaramillo<sup>40</sup>, Clara Inés Cuartas<sup>41</sup>, Rosa Adela Lara Galán<sup>42</sup>, Alberto Herrera Sepúlveda<sup>43</sup>, María Inés Mortigo de Arévalo<sup>44</sup>, Graciela Hernández<sup>45</sup>, Martín Fernando Abril<sup>46</sup>, María Victoria Tamayo<sup>47</sup>, la Sala encuentra que sus acreencias fueron reconocidas dentro de la Resolución 4200 de 1992, expedida por el DANCOOP, acto administrativo al que se hará referencia más adelante.

Por su parte, al señor Uldarico Tello se le reconoció su acreencia, en carácter de asociado de COCENTRAL, en una cuantía de \$803.522, por medio de Resolución 002 de 1993<sup>48</sup>. El establecimiento Muebles Muñoz también quedó incluido dentro de la referida Resolución 4200 de 1992, según se extrae de la relación emitida por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias<sup>49</sup>.

En relación con los actores Rodrigo Cuartas Hoyos<sup>50</sup>, Joaquín Alfonso Cantillo<sup>51</sup> y Luis Eduardo Garzón<sup>52</sup> obran los respectivos talonarios de depósitos y retiros de dinero en cuentas de dichas personas en COCENTRAL.

Y frente a los actores Margarita Rosa Zambrano Toledo y Javier Ovalle, la Subsección advierte que no obra en el encuadernamiento prueba que demuestre

---

<sup>32</sup> Cuaderno 9.

<sup>33</sup> Fls 64 vto y 65 vto c 18.

<sup>34</sup> FI 76 c 18.

<sup>35</sup> FI 76 v to c 18.

<sup>36</sup> FI 76 v to c 18.

<sup>37</sup> Fls 76 y 76 vto c 18.

<sup>38</sup> FI 76 vto c 18.

<sup>39</sup> FI 76 vto c 18.

<sup>40</sup> FI 52 c 18.

<sup>41</sup> FI 77 vto c 18.

<sup>42</sup> FI 54 c 18.

<sup>43</sup> Fls 55 vto y 114 c 18.

<sup>44</sup> Fls 55 vto y 114 c 18.

<sup>45</sup> Fls 55, 56 vto c 18.

<sup>46</sup> Fls 56 vto c 18.

<sup>47</sup> FI 56 c 18.

<sup>48</sup> FI 247 c 18.

<sup>49</sup> FI. 393 vto c 18.

<sup>50</sup> FI 34 c 9.

<sup>51</sup> FI 23 c 9.

<sup>52</sup> FI 45 c 9.

su acreencia respecto de la cooperativa COCENTRAL, pues no se encontró título alguno que los acredite como inversionista de aquella, ni fueron incluidos dentro de la Resolución 4200 de 1992, a través de la cual el DANCOOP, como se expondrá a continuación, aceptó las acreencias de los aquí demandantes en relación con COCENTRAL, a lo cual conviene agregar que ni siquiera esos dos demandantes fueron incluidos dentro de la relación que se hizo en el fallo de primera instancia como acreedores de dicha cooperativa.

Cabe reiterar que legitimación en la causa –material–, ora por pasiva, ora por activa, como lo ha expuesto en forma reiterada la Jurisprudencia de la Corporación, no constituye una excepción de fondo porque no enerva la pretensión procesal en su contenido, sino que se trata de “... una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado”<sup>53</sup>, razón por la cual se denegarán las pretensiones respecto de los actores Margarita Rosa Zambrano Toledo y Javier Ovalle, por su ausencia de legitimación en la causa por activa dentro de ese asunto.

#### **4.- Caducidad de la acción**

Lo primero que debe señalarse en este punto es que la Sala, mediante sentencia de 16 de julio de 2015<sup>54</sup>, se pronunció en relación con un proceso cuyo fundamento fáctico y jurídico fue igual al que le sirve de sustento a este litigio y en punto de la caducidad de la acción, se consideró en esa oportunidad que:

*“Al tenor de lo previsto por el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto Ley 01 de 1984<sup>55</sup>, la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión, operación administrativa u ocupación permanente o temporal de inmueble por causa de trabajos públicos.*

*Dado que en el sub lite se señaló de manera general que el daño consistía en la pérdida de los ahorros de los demandantes, para hacer el respectivo conteo de caducidad de la acción, **se debe tener en cuenta la fecha de terminación del***

---

<sup>53</sup> Sentencias del 22 de noviembre de 2001, exp. 13.356. M.P.: Dra. María Elena Giraldo Gómez; de 27 de abril de 2006, exp. 15.352. M.P.: Dr. Ramiro Saavedra Becerra, reiteradas por esta Subsección en sentencia de 23 de junio de 2011, exp. 19.608.

<sup>54</sup> Magistrado Ponente: doctor Hernán Andrade Rincón, expediente No. 27.494.

<sup>55</sup> *Normatividad aplicable al presente caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos: ‘Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior’. [cita del original].*

*proceso liquidatorio, por cuanto sólo hasta ese momento se podría hablar de un daño cierto y determinado; sin embargo, comoquiera que en el plenario no obra la resolución mediante la cual se dio por culminado el proceso de liquidación, se tendrá en cuenta el Acta de Liquidación Final con corte al 31 de octubre de 1997<sup>56</sup>, en donde se observa que, a esa fecha, el patrimonio de COCENTRAL era inferior a su pasivo, por lo que, a partir de ese momento se puede evidenciar la supuesta imposibilidad de reintegrar las acreencias de los demandantes. En consecuencia, en el presente caso asume la Sala que los dos años consagrados en la ley para interponer la demanda corren a partir del día siguiente a la referida fecha, esto es, desde el 1° de noviembre de 1997” (Se deja destacado en subrayas y en negrillas).*

La Sala, para el presente caso, no acogerá como punto de partida del término de caducidad el acta de liquidación final de COCENTRAL, por cuanto el material probatorio que obra en este proceso permite establecer que los aquí demandantes conocían de la existencia del daño, es decir, de la imposibilidad de que se les devolvieran sus ahorros y, por ende, de la pérdida de los mismos, mucho antes de que se liquidara la cooperativa e incluso con anterioridad a que se emitiera la referida acta de liquidación final, tal como se pasa a exponer.

Como ya se indicó, la parte actora estima que el DANCOOP es administrativamente responsable “*por falla en el servicio que se refleja en la OMISION o realización INDEBIDA del control y vigilancia sobre la entidad COOPERATIVA CENTRAL DE DISTRIBUCION COCENTRAL, lo que concluyó en la intervención y posterior liquidación de dicha Cooperativa*”, circunstancia que produjo la pérdida de los ahorros de los actores.

Lo anterior encuentra fundamento en las imputaciones –fácticas y jurídicas– que a continuación se transcriben:

*“... el día 30 de Octubre de 1989 el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (Entidad que reemplazó a la Superintendencia Nacional de Cooperativas tal como lo preceptúa la ley 24 de Febrero 24 de 1.981) mediante comunicación ALC 648 de Octubre 30 de 1.989, manifiesta a COCENTRAL, que [se] encuentra conforme con las normas legales y estatutarias ...*

*“CONCENTRAL capta a raíz de la ‘autorización’ del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas ‘DANCOOP’ (oficio ALC 648 de octubre 30 de 1.989), dinero de manera habitual e indiscriminada de asociados y terceros representados en depósito de ahorros a término fijo, etc., violando ostensiblemente lo normado en el Decreto 1134 de 1.989, violación esta **que en ningún momento fue vislumbrada o impedida por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas**, pues no aparece glosa alguna de tal procedimiento.*

---

<sup>56</sup> Folios 97 y 98 del cuaderno No. 1.

“Respecto de la afiliación, a COCENTRAL, también se incurrió en irregularidades **que debieron ser conocidas oportunamente por el ente vigilante DANCOOP**, quien a pesar de tal circunstancia, **jamás se pronunció** en tal sentido.

“La cooperativa central de Distribución Ltda., ‘COCENTRAL’ venía destinando los recursos obtenidos de la mentada captación al pago de obligaciones contraídas y vencidas. Inclusive antes de la captación, y al pago de otros rubros extraviando realmente el fin de tales recursos trayendo esto consigo el desmedro económico de sus asociados, contados entre ellos mi mandante (Decreto 1134 de 1.989), **práctica esta, tampoco detectada oportunamente por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.**

“ ...

“Es tan flagrante **la ineficacia del ente estatal DANCOOP**, que aún habiéndose dispuesto la toma de los bienes, haberes y negocios de la Cooperativa Central de Distribución Ltda. COCENTRAL, mediante Resolución 1573 de Abril 24 de 1.992, emitida por el mismo Departamento Administrativo se procedió por parte del agente especial designado, a prorrogar créditos y a recibir nuevos ahorros, con los mismos vicios y anomalías acostumbradas, situación esta corroborada por la circular GFC 001 de Junio 15 de 1.992.

“Ahora bien, COCENTRAL en el caso de marras nunca constituyó el fondo de liquidez conforme lo preceptuado en el Art. 12 del Decreto 1134 de 1.989 y no obstante las funciones de inspección y vigilancia descritas en las leyes 24 de 1.981 y 79 de 1.988 asignados al Departamento Administrativo de Cooperativas DANCOOP **este no observó tal deficiencia ...**

“ ...

“La **OMISION e ineficacia del Estado en torno a la labor de vigilancia e inspección** delegada por este (sic) a DANCOOP, se refleja a lo largo de la existencia jurídica de la Cooperativa Central de Distribución COCENTRAL pues sus actos irregulares y mal formados jamás fueron objetados en su momento por la Superintendencia Nacional de Cooperativas (ya desaparecida) ni por el Departamento Nacional de Cooperativas DANCOOP desembocando en una Cooperativa con carencia absoluta de capital de trabajo, completa cesación de pagos, nivel de endeudamiento del 96%, un pasivo 24 veces superior al patrimonio, amén de otras inconsistencias.

“Los defectos ya enumerados hicieron que el Departamento Nacional de Cooperativas DANCOOP **emitiera TARDIAMENTE** la Resolución No. 1573 de abril 24 de 1992, ordenando la toma de posesión de los bienes, negocios y haberes de la Cooperativa central de Distribuciones Ltda ‘COCENTRAL’ y a pesar de estos se continuaba con las mismas prácticas y anomalías ...

“En síntesis, la Cooperativa Central de Distribución Ltda COCENTRAL, incurrió en actuaciones irregulares de tipo legal, administrativo, contable, económico y financiero a lo largo de su extensa vida jurídica, con el notable **concurso omisivo** de los entes creados para su vigilancia (Superintendencia Nacional de Cooperativas y Departamento Nacional de Cooperativas DANCOOP) ocasionando gran daño a los intereses de la misma entidad, al sector cooperativo, a sus asociados, ahorradores y público en general menoscabando sus intereses económicos y morales, pues siendo COCENTRAL una entidad supervigilada por el

*Estado, las personas depositaban sus exiguos dineros con una alta dosis de confiabilidad en la custodia y tutela estatal.*

“ ...

*Es tan evidente el daño inferido a mi mandante y a su familia **por la pasividad Estatal y la omisión de sus cometidos constitucionales que el mismo Estado en cabeza de DANCOOP, mediante la Resolución No. 4200 de noviembre 30 de 1.992, página 89, incluye las acreencias haciendo aún más latente, real y legítimo su derecho**, razón esta por la cual a efectos de materializar lo ya legitimado en la resolución en comento, nos vemos avocados a instaurar la presente causa”* (Se destaca).

En cuanto al cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa cuando se fundamenta en el daño producido por una omisión de la Administración –imputación sobre la cual descansa la causa *petendi* de cada demanda–, el Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia, ha precisado:

*“En relación con las omisiones, el término de caducidad de la acción debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, **siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño, pues en caso contrario, el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica del mismo**, ya que ésta es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.*

*“Aunque la omisión se mantenga en el tiempo o el daño sea permanente, **dicho término no se extiende de manera indeterminada** porque la misma ley ha previsto que el término de caducidad es de dos años contados **a partir de la omisión**”<sup>57</sup> (Negrillas y subrayas adicionales).*

Ocurre que mediante la Resolución No. 4200 de noviembre 30 de 1992, la entidad demandada se pronunció en relación con las reclamaciones elevadas por los aquí demandantes, en el sentido de reconocerles sus respectivas acreencias y denegarles el pago de las mismas. Ese acto administrativo se enunció dentro de la Resolución 0912 de 2004<sup>58</sup>, así:

*“6. **Que mediante Resolución No. 4200 del 30 de noviembre de 1992 el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas – DANCOOP decide sobre las reclamaciones que fueron presentadas oportunamente ...**”* (Se destaca).

Ahora bien, la Resolución 4200 no fue aportada inicialmente al proceso –como al parecer tampoco lo fue en ese otro asunto del que conoció la Sala con

---

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de junio de 2004, exp. 25.854, M.P. Ricardo Hoyos Duque, reiterada por esta Subsección en sentencias de 26 de abril de 2012, exp. 20.847 y de 9 de julio de 2014, exp. 29.014.

<sup>58</sup> Mediante la cual declaró terminada la existencia legal de dicha cooperativa.

anterioridad–, motivo por el cual se estimó procedente decretar una prueba de oficio en este asunto con el propósito de obtener la información necesaria para definir si aquí operó, o no, la caducidad de la acción respecto de quienes demandaron la responsabilidad del Estado por la omisión en el cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia frente a COCENTRAL.

Fue así como a través de proveído de 27 de mayo de 2015, esta Sala requirió tanto a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, como a la Superintendencia de la Economía Solidaria para que remitieran al proceso, entre otra información, la siguiente:

**a).** Copia íntegra y autenticada de la Resolución No. 4200 expedida el 30 de noviembre de 1992 por el entonces Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOOP–, por medio de la cual se decidieron las reclamaciones elevadas por los ahorradores y/o afiliados de la extinta Cooperativa Central de Distribución Ltda. –COCENTRAL–;

**b).** Una relación de las personas –naturales y jurídicas– que elevaron las peticiones y/o reclamaciones al DANCOOP y que dieron lugar a la expedición de la mencionada Resolución 4200, y

**c).** Una certificación en la cual constara si dentro del procedimiento de liquidación que se surtió respecto de COCENTRAL, se le reconoció algún tipo de depósito y, por ende, la condición de acreedor de dicha Cooperativa a uno o varios de los actores en este proceso.

Aunque los entes requeridos allegaron de manera incompleta la Resolución 4200 de 1992<sup>59</sup>, lo cierto es que sí remitieron al proceso una relación de todos los inversionistas –ahorradores y terceros– de COCENTRAL que le **reclamaron** al DANCOOP el reconocimiento y pago de sus acreencias<sup>60</sup>, con lo cual se entiende satisfecho el requerimiento hecho por esta Sala<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Al respecto, la Supersolidaria señaló: “La Resolución 4200 fue encontrada dentro de la carpeta #47 en 4 folios, y posiblemente incompleta ...” (fl. 519 c ppal).

<sup>60</sup> Cuaderno 18 del expediente.

<sup>61</sup> De toda la documentación allegada, la Secretaría dio traslado a las partes, sin pronunciamiento alguno por parte de ellas.

Dentro de ese informe reposa, a su vez, un listado de las reclamaciones presentadas por personas que no acreditaron su calidad de asociados y que, por consiguiente, fueron considerados **dentro de la Resolución 4200 de noviembre 30 de 1992** como terceros; allí están incluidos casi todos los actores en este proceso, a saber:

COMTRAFERROS (fls 54 vto y 113 c 18), ACOPI (fls 64 vto y 122 vto c 18), COMFIANZA (fls 65 y 123 c 18), Graciela Ospina Torres (fls 64 vto y 122 vto c 18), Heriberto Flor Quiroga (fls 55, 56 y 113 vto c 18), Héctor Oswaldo Morales (fl. 54 vto c 18), Francisco de Paula Ossa (fls 55 y 113 vto c 18), Omar Alberto Saldaña Osorio (fls 64 vto y 122 vto c 18), Jesús María Galeano Ortiz (fls 54 vto y 113 c 18) José Manuel Jiménez (fl 75 c 18), Hidelfonso Tinoco (fl 64 vto c 18), Alfonso Moreno (fls 64 vto y 122 vto c 18), Ana Mercedes Mesa (fls 65 y 123 c 18), Omar Mahecha Sierra (fls 65 y 123 c 18), Paola Andrea Carvajal Díaz (fl 65 c 18), Fabiola Duque Ayala (fls 64 vto y 122 vto c 18), Jaime Jiménez (fls 64 vto, 65, 65 vto, 122 vto y 123 c 18), Benjamín Valero (fls 64 vto, 65 vto y 122 vto c 18), Joselín Tavera (fl 113 c 18), Luis Evelio Ortiz Enciso (fls 64 vto y 65 vto c 18), Hernando Cruz Rey (fl 122 vto c 18), Leonor Sierra (fl 64 vto c 18), Yolanda Mahecha Sierra (fls 65, 66 y 72 c 18), Gustavo Flórez Dolcey (fl 59 c 18), Fabiola Ceballos (fl 75 c 18), Oswaldo Cárdenas Naranjo (fl 75 vto), Diego Henao (fl 75 vto c 18), Olga Lucía Montoya (fls 75 vto y 76 c 18), Aníbal Ruíz (fl 75 vto c 18), Mario de Jesús Gaviria (fls 76 y 76 vto c 18), Dora Alicia Zapata (fl 76 vto c 18), Francisco Acosta (fl 76 vto c 18), Carmen Villa (fl 76 vto), Ricardo Betancourt (fl 76), Héctor Botero (fls 76, fl 76 vto c 18), Marleny Córdoba (fl 76 c 18), Fulvia Marín (fls 76 y 76 vto c 18), Adriana María Gamboa (fl 76 vto c 18), María Tutilla Montoya (fls 76 y 76 vto c 18), Leticia Gómez (fl 76 c 18), Pilar Vélez (fl 76 vto c 18), Libardo Brand Durango (fls 76 y 77 c 18), Gloria Olarte (fls 76 y 76 vto c 18), Nelly Olarte (fls 76 y 76 vto c 18), Ángel Orozco (fl 76 vto c 18), Fernando Mejía (fl 76 vto c 18), Asgad Brand Durán (fls 76 y 76 vto c 18), León Ramiro Ramírez (fl 76 vto c 18), Carlos Alberto Rojas (fl 76 vto c 18), Corporación "BABY FUTBOLL" (fl 76 c 18), José Estupiñán (fls 57 vto, 58 vto y 115 vto c 18), Edda Rodríguez Ochoa (fl. 57 vto c 18), Isabel Gutiérrez Sossa (fls 57 vto y 115 vto c 18), Manuel Zárate Bonilla (fl 64 vto, 122 vto), Mariela Iza Reyes (fl 66), Erasmo Acosta (fls 64 vto y 66 vto c 18), Olga Narváez (fl 110 c 18), Martha Narváez (fl 51 vto c 18), Aura Espinosa Jaramillo (fl 52 c 18), Liliana Bustamante (fl 76 c 18), Paula Bustamante (fl 76 c 18), Clara Inés Cuartas (fl 77 vto c 18), María Elizabeth Gil Casas (fl 76 vto c 18), Cándida Miranda de Caro (fls 76 vto y 80 c 18), María Manrique García (fl 86 vto c 18),

Esperanza Navarrete Morantes (fls 61 y 119 vto c 18), Yane Coral Cadena (fls 62 y 120 c 18), Rosa Adela Lara Galán (fl 54 c 18) Alberto Herrera Sepúlveda (fls 55 vto y 114 c 18), María Inés Mortigo de Arévalo (fls 55 vto y 114 c 18), Dora Inés Piraján (fls 54 vto y 113 c 18), Graciela Hernández (fls 55 y 56 vto c 18), Martín Fernando Abril (fls 56 vto c 18), María Victoria Tamayo (fl. 56 c 18), Julio César Rodríguez (fls 55 y 57 vto c 18), Corporación “AL-ANON ALATEEN COLOMBIA” (fls 55 vto y 114 c 18), Jaime Cardona (fl. 76 c 18), Luis Eduardo Garzón (fl. 299 y 123 c 8), Joaquín Alfonso Castillo (fl. 199 y 128 c 18), María Camargo (fls. 302, 297 y 121 c 18), Benjamín Mendoza (fls. 306, 286 y 130 c 18), Rodrigo Cuartas Hoyos (fls. 252 y 216 c 18), Jorge Murcia y Rebeca Murcia (fl. 305 c 18).

En cuanto a los demandantes José Agustín Fajardo Puerta y Uldarico Tello, la Subsección encuentra que a través de la Resolución 002 de 1993<sup>62</sup>, se modificó la Resolución 4200 de 1992 en el sentido de tener a esas personas como asociados de COCENTRAL –y no como los terceros que se les catalogó en la Resolución 4200–, de lo cual se infiere que los aludidos actores también presentaron sus reclamaciones ante el DANCOOP, las cuales, junto con todas las demás, dieron lugar a la expedición de la Resolución 4200 de 1992.

Respecto del establecimiento de comercio Muebles Muñoz, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias certificó a este proceso que sí fue incluido dentro de la Resolución 4200 de 1992<sup>63</sup>.

Con base en lo expuesto, Sala estima que los actores antes descritos, al elevar sus respectivas peticiones con el fin de que sus acreencias fueran reconocidas por parte del DANCOOP y al obtener una negativa al pago de sus inversiones, tuvieron conocimiento de la existencia del daño por cuya virtud demandaron la responsabilidad del Estado ante la inminente pérdida de sus ahorros, por la sencilla pero suficiente razón de que no les fue devuelta una sola de sus inversiones.

Es más, dentro de la Resolución 1573 de abril 24 de 1992 –por medio de la cual se intervino a COCENTRAL– el DANCOOP advirtió sobre la difícil e insostenible

---

<sup>62</sup> FI 247 c 18.

<sup>63</sup> FI. 393 vto c 18.

situación económica y financiera de esa cooperativa, pues en dicho acto expresó se expresó<sup>64</sup>:

*“... COCENTRAL afronta una situación económico-financiera crítica según Estados Financieros a 31 de diciembre de 1991, cuyos indicadores señalan:*

- a) Carencia absoluta de capital de trabajo.*
- b) Saldos de cartera con mora considerable en su recaudo.*
- c) Mora en el pago de las obligaciones a su cargo.*
- d) Endeudamiento del 96% del total de los activos.*
- e) Pasivo 24 veces superior el (sic) patrimonio.*

*...(…)...”*

Y luego, mediante la Resolución 2463 de julio 15 de 1992, el DANCOOP indicó<sup>65</sup>:

*“Ante la imposibilidad de obtener recursos nuevos del sector financiero o cooperativo, **para atender el retiro masivo que se está presentando y que se avvicina por parte de los ahorradores** y sin los mecanismos legales para frenar los procesos en curso y los que se avizoran, resulta imposible continuar con el proceso de intervención para administrar, recomendando, al Director del DANCOOP, la inmediata toma de posesión para la liquidación ...”* (Se destaca).

Es así como se conocía, incluso antes de la expedición de la Resolución 2400, que COCENTRAL no contaba con activo alguno para reintegrar a sus inversionistas los depósitos de dinero por ellos efectuados, aspecto que fue corroborado por el propio gerente liquidador de la cooperativa, quien al respecto sostuvo:

*“Es cierto como lo apunta el DANCOOP, que existen posibilidades de pagos parciales por parte de esa cooperativa a los acreedores dado que existe cartera pendiente de recaudo. CONTESTÓ: **Esa posibilidad no** ha existido en la intervenida ya que como lo dije anteriormente el valor presentado de la cartera era incierto y los pasivos que esta presentaba eran extremadamente altos y es así que el acto administrativo mediante resolución 1573 del 24 de abril del 92 y 2436 del 15 de julio del 92 lo manifiesta de manera muy clara y los activos eran mínimos ante esta cifra tan grande que presentaba el pasivo”<sup>66</sup>* (Se destaca).

Cabe precisar que las consideraciones que aquí se efectúan en punto de la contabilización del término de caducidad no contravienen lo expuesto por la Sala en el asunto del que se ocupó con anterioridad, pues en ese otro proceso no se

---

<sup>64</sup> Fls. 26 y 27 c 3.

<sup>65</sup> Fl. 32 c 3.

<sup>66</sup> Fls. 196 y 197 c 13.

contaba con la información suficiente que permitiera sostener que los actores, como sí ocurre en este litigio, conocían de la pérdida de sus inversiones antes de que se produjera la extinción de COCENTRAL e incluso con antelación a que se aprobara la cuenta final de liquidación, al punto que la propia parte actora, en consonancia con lo que aquí se ha expuesto, indicó:

<<**Es tan evidente el daño inferido a mi mandante y a su familia por la pasividad Estatal y la omisión de sus cometidos constitucionales que el mismo Estado en cabeza de DANCOOP, mediante la Resolución No. 4200 de noviembre 30 de 1.992, página 89, incluye las acreencias haciendo aún más latente, real y legítimo su derecho, razón esta por la cual a efectos de materializar lo ya legitimado en la resolución en comento, nos vemos avocados a instaurar la presente causa**>><sup>67</sup> (Destaca la Subsección).

Pero además, la Subsección, en aquella ocasión, efectuó el cómputo de la caducidad a partir del acta de liquidación final de COCENTRAL, con corte al 31 de octubre de 1997, porque precisamente para esa fecha “... *el patrimonio de COCENTRAL era inferior a su pasivo, por lo que, a partir de ese momento se puede evidenciar la supuesta imposibilidad de reintegrar las acreencias de los demandantes*” (se destaca), y ello es lo mismo que aquí se acoge, solo que para este caso, se itera, esa imposibilidad de devolver a los inversionistas sus ahorros (daño), quedó acreditada antes de la aprobación de la cuenta final de liquidación de COCENTRAL.

Nótese cómo la propia parte actora señaló que el daño por ella padecido “... **sucedido desde el momento en que mis poderdantes pierden la disponibilidad de sus dineros depositados en COCENTRAL ...**” (se destaca), lo cual, como se ha venido indicando, se produjo mucho antes de la extinción de la persona jurídica e incluso con anterioridad a la aprobación de la cuenta final de liquidación, dado que al momento de intervenirse COCENTRAL, se conocía que no existía dinero con qué devolver o pagar a los ahorradores sus depósitos.

Ahora bien, dado que se desconocen las fechas exactas en que cada demandante presentó la petición de reconocimiento y pago de su inversión, se acogerá como punto de partida para la contabilización del término de caducidad de las acciones interpuestas, la fecha en que se profirió la Resolución 4200 –30 de noviembre 30 de 1992–, pues claramente las referidas solicitudes se elevaron antes de ese día,

---

<sup>67</sup> Fl. 6 c 8.

por lo cual las demandas en este litigio debieron presentarse hasta el 30 de noviembre de 1994<sup>68</sup>.

Así las cosas, respecto de los demandantes que a continuación se relacionarán, la Sala considera que operó el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción:

Omar Alberto Saldaña Osorio<sup>69</sup>; Jesús María Galeano Ortiz<sup>70</sup>; José Manuel Jiménez, Hidelfonso Tinoco, Alfonso Moreno, Ana Mercedes Mesa, Omar Mahecha, Paola Andrea Carvajal, Fabiola Duque, Jaime Jiménez, Benjamín Valero, y Joselín Tavera<sup>71</sup>; José Agustín Fajardo Puerta, Luis Evelio Ortiz Enciso, Hernando Cruz Rey, Leonor Sierra, Yolanda Mahecha, Gustavo Flórez Dolcey y Fabiola Ceballos<sup>72</sup>; Oswaldo Cárdenas, Diego Henao, Olga Lucía Montoya, Aníbal Ruíz, Mario de Jesús Gaviria, Dora Alicia Zapata, Francisco Acosta, Carmen Villa, Ricardo Betancourt, Héctor Botero, Marleny Córdoba, Fulvia Marín, Adriana María Gamboa, María Tutila Montoya, Leticia Gómez, Pilar Vélez, Libardo Brand Durango, Gloria Olarte, Nelly Olarte, Ángel Orozco, Fernando Mejía, Asgad Brand Durán, León Ramiro Ramírez, Carlos Alberto Rojas y la corporación “*BABY FUTBOLL*”<sup>73</sup>; José Estupiñán, Edda Rodríguez Ochoa, Isabel Gutiérrez Sossa, Muebles Muñoz, Manuel Zárate Bonilla, Mariela Iza Reyes, Erasmo Acosta, Uldarico Tello, Olga Narváez, Martha Narváez, Aura Espinosa Jaramillo, Liliana Bustamante, Paula Bustamante, Clara Inés Cuartas, María Elizabeth Gil Casas, Cándida Miranda de Caro, María Manrique García, Yane Coral Cadena, Rosa Adela Lara Galán, Alberto Herrera Sepúlveda, María Inés Mortigo de Arévalo, Dora Inés Piraján, Graciela Hernández, Martín Fernando Abril, María Victoria Tamayo, Julio César Rodríguez, la Corporación “*AL-ANON ALATEEN COLOMBIA*”<sup>74</sup> y Jaime Cardona.

De otro lado, frente a los demandantes FINSOCIAL, Arnulfo Gómez Acuña, Fermín Santana Abello, Tulio Medina Ávila, Rigoberto Ríos Mahecha, Juan

---

<sup>68</sup> Antes de la modificación que introdujo la Ley 446 de 1998, el artículo 136 del Decreto 01 de 1984 –vigente para la época de los hechos materia de este proceso– el término de caducidad de la acción de reparación directa se contabilizaba a partir del mismo día del acaecimiento del hecho: <<La de reparación directa y cumplimiento y la de definición de competencias caducarán al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir de la **producción del acto o hecho**>> (Se destaca).

<sup>69</sup> Cuya demanda se presentó el 11 de octubre de 1996.

<sup>70</sup> Cuya demanda se presentó el 23 de octubre de 1996.

<sup>71</sup> Cuya demanda se presentó el 1 de noviembre de 1996.

<sup>72</sup> Cuya demanda se presentó el 28 de noviembre de 1996.

<sup>73</sup> Cuya demanda se presentó el 6 de marzo de 1997.

<sup>74</sup> Cuya demanda se presentó el 10 de noviembre de 1998.

Manuel Guío, Tulio Enrique Cerón, Guillermo Henao y Alfonso Ramírez, se advierte que no aparecen dentro del listado de personas que solicitaron el reconocimiento y pago de las mismas, por tal razón respecto de ellos no puede acogerse como punto de referencia del plazo de caducidad de la acción, la expedición de la Resolución 4200 de 1992, dado que tales actores, al parecer, no fueron afectados con esa decisión administrativa.

En ese sentido, frente a los referidos demandantes se tomará la fecha de publicación de la Resolución 2463 de 1992, esto es, el 15 de julio de 1992, momento a partir del cual se efectuó la toma de posesión de COCENTRAL con fines de liquidación, toda vez que a partir de ese momento, según se expuso en precedencia, se conocía la insolvencia económica de esa cooperativa y, por ende, de la imposibilidad que se tenía de devolver los ahorros a sus inversionistas.

En ese sentido, la acción de reparación directa debió promoverse hasta el 15 de julio de 1994, pero ello sólo ocurrió el 6 de marzo de 1997 respecto de los señores Guillermo Henao y Alfonso Ramírez, y el 10 de noviembre de 1998, por parte de los actores Tulio Enrique Cerón, Juan Manuel Guío, Arnulfo Gómez Acuña, Fermín Santana Abello, Tulio Medina Ávila, Rigoberto Ríos Mahecha y FINSOCIAL, lo cual permite señalar que frente a todos ellos también operó el fenómeno jurídico procesal de caducidad de la acción.

También encuentra la Sala que mediante proveído de 18 de febrero de 1999<sup>75</sup>, se rechazó la demanda respecto de la señora María Cadena Verdugo y de la Liga Antioqueña de Fútbol, decisión que no fue objeto de impugnación alguna y, por tanto, surtió la plenitud de sus efectos jurídicos.

Se sigue de todo lo expuesto, el análisis de responsabilidad del ente demandado, únicamente en relación con las pretensiones elevadas por la Caja de Compensación Familiar COMTRAFERROS, por COMFATOLIMA, por la Asociación Colombiana Popular de Industriales ACOPI, por COMFIANZA Ltda., por los señores Graciela Ospina Torres, Heriberto Flor Quiroga, Héctor Oswaldo Morales y Francisco de Paula Ossa<sup>76</sup>; y por la señora Graciela Palacio de Roldán<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Fl. 64 c 10.

<sup>76</sup> Cuya demanda se presentó el 29 de junio de 1994.

<sup>77</sup> Cuya demanda se presentó el 30 de noviembre de 1994.

## 5.- Lo probado en el proceso

En el proceso se encuentra acreditado lo siguiente:

**5.1.-** En el mes de noviembre de 1990, la entonces Directora Regional del DANCOOP Ibagué puso en conocimiento de la Dirección General de esa misma entidad una queja elevada por una ciudadana en contra de COCENTRAL, para cuyo efecto solicitó que se le informara, entre otras cuestiones, si dicha cooperativa estaba autorizada para captar dinero de terceros; esa petición dio lugar a que el DANCOOP efectuara una visita a la cooperativa COCENTRAL, en la cual se determinó:

*“La Cooperativa Central de Distribución, no está autorizada por Dancoop, para recibir depósitos de terceros.*

*“Igualmente informo, que observados sus estados financieros en las Oficinas de Revisión y Análisis Contable, no se encontró que esta actividad sea reflejada en dichos estados. Indagado el señor gerente al respecto, me informó que no es política de Cocentral captar depósitos de terceros, ya que se conocen las disposiciones legales al respecto y sus procedimientos son siempre los de asociar a las personas que hagan uso de los servicios de la cooperativa.*

“...

*“En razón a lo solicitado por la Directora Regional del Tolima y a lo observado en el desarrollo de la visita, me permito transcribir las siguientes conclusiones:*

***‘Formal y legalmente, la Cooperativa legal de Distribución, ‘COCENTRAL’, no está autorizada para captar ahorros de terceros. Situación esta que tampoco fue detectada en el desarrollo de la visita, ni es reflejada en los estados financieros de la cooperativa’***<sup>78</sup> (Se destaca).

**5.2.-** Posteriormente, durante los días 12 y 13 de noviembre y 12 y 13 de diciembre de 1991, un funcionario de la Sección de Liquidaciones del DANCOOP efectuó una visita a COCENTRAL, con el fin de “ESTABLECER MOVIMIENTO DE LOS DEPÓSITOS DEL FONDO SOCIAL FERROVIARIO EN ESA ENTIDAD”, diligencia en la que se advirtió que:

*“Al observar el balance general a julio 30 de 1991, se puede ver que los depósitos de los asociados era de \$774.373.534,99 frente a unas obligaciones de asociados por valor de \$2.652.377.407,68, lo cual deja ver que los depósitos se están utilizando para la prestación de servicios a los asociados. Igualmente se observa la cuenta de Aportes Sociales \$223.855.090,40. **Al pedir el libro de asociados me manifestaron que no poseen dicho libro** y al solicitar el desglose de la cuenta Aportes Sociales me indicaron que en el momento **era físicamente***

---

<sup>78</sup> Fls. 109 y 110 c 1.

**imposible** debido a que este dato requería de la confrontación de la cartera para determinar los pagos o abonos hechos por los asociados. En síntesis el único estado de cuenta de asociado que se tiene es el de cada uno de los empleados de COCENTRAL asociados a la misma entidad, a los cuales mensualmente se les entrega un extracto de su cuenta.

“ ...

“CONCLUSIONES:

“1. No dieron cumplimiento a nuestro requerimiento hecho mediante el oficio No. DVC – 556-91 del 4 de octubre de 1991, **desconociendo la autoridad de este Departamento Administrativo.**

“2. **No lleva ni en forma sistematizada o computarizada libro de asociados**, donde se aprecie el récord o historial de cada asociado, cosa que es benéfica para la misma entidad **e imprescindible para la acción de Vigilancia y Control que Dancoop adelanta en COCENTRAL.** Dando como resultado que a la fecha no sabe COCENTRAL cuántos asociados posee.

“RECOMENDACIONES:

“1. Se debe formular pliego de cargos a los directivos de COCENTRAL por el incumplimiento a los requerimientos que este Departamento Administrativo les hiciera específicamente en cuanto a la no entrega de dineros al FONDO SOCIAL FERROVIARIO sin la previa presentación a la fecha de los retiros, del respectivo certificado de existencia y representación legal.

“2. Se debe oficiar a COCENTRAL para indicarle que este requerimiento se hace extensivo para el retiro de los \$25.000.000 que el Fondo posee en un CDAT.

“3. Debe dársele un tiempo prudencial a COCENTRAL para que elabore el historial de cada asociado y lleve en forma manual o computarizada el libro de asociados, cargando a capital social del asociado el aporte que a la fecha haga al mismo. Si cumplido este plazo, COCENTRAL no ha elaborado el mencionado libro **que incluso la ley 79 de 1988 obliga a llevar**, se debe proceder a sancionar<sup>79</sup> (Se destaca).

**5.3.-** El 29 de enero de 1992, se produjo una nueva inspección a COCENTRAL, según la cual:

“La visita fue solicitada ... mediante escrito radicado bajo el número 1059 del 23 de diciembre de 1.991, con el cual manifiesta la aparente irregularidad de que COCEMPRO abrió una cuenta de ahorros a nombre del FONDO SOCIAL FERROVIARIO, sin el lleno de los requisitos legales y aduciendo un manejo similar en la COOPERATIVA CENTRAL DE DISTRIBUCIÓN.

“En tales circunstancias, la visita procedió a evaluar las condiciones y requisitos establecidos por la cooperativa, para la apertura de una cuenta de ahorros ya sea persona jurídica o natural, analizando de manera particular los casos del FONDO SOCIAL FERROVIARIO Y COCEMPRO, de lo cual se observó lo siguiente.

---

<sup>79</sup> Fls. 111 a 113 c 1.

*“La COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO COCEMPRO Y EL FONDO SOCIAL FERROVIARIO efectivamente tienen cuentas de ahorro y depósito a término en calidad de asociados de COCENTRAL, cuya vinculación implica gozar de los mismos beneficios igual que si fueran personas naturales, es decir que tienen derecho al manejo de sus cuentas para depósitos y/o retiros, así como a los préstamos establecidos por la central, observando desde luego, las condiciones establecidas en las normas legales estatutarias y reglamentarias.*

*“Ahora bien, las relaciones entre las dos entidades mencionadas y COCENTRAL son totalmente diferentes desde el punto de vista de sus objetivos, pues el FONDO SOCIAL FERROVIARIO es únicamente asociado de COCENTRAL aunque aparentemente de forma irregular por no cumplir con el requisito de presentar el certificado de representación legal del gerente, además se hizo caso omiso de la comunicación ... mediante la cual se ordenó a la Central que para efectuar retiros de aportes y/o de ahorros a nombre del Fondo se debía acreditar la representación en comento (...).*

*“De otra parte hay que aclarar que aunque la central ha continuado haciendo desembolsos a favor del FONDO SOCIAL FERROVIARIO ... también es cierto que las cantidades de dinero se han limitado ostensiblemente en relación con los movimientos anteriores a la fecha de la orden impartida por el Departamento (...).*

*“No obstante, al solicitar información sobre el particular, el señor gerente manifestó que los pagos se han limitado únicamente al valor de los gastos impostergables en que tiene que incurrir el Fondo (...).*

*“En tales circunstancias, el suscrito sugiere que para solucionar el impase el DANCOOP debe emitir un pronunciamiento definitivo respecto al manejo de la cuenta del FONDO SOCIAL FERROVIARIO teniendo en cuenta que existen unos reglamentos aprobados por el DANCOOP.*

*“...*

#### **“CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

*“De lo tratado en el presente informe se infiere que **ninguna de las entidades está cumpliendo con los requerimientos del DANCOOP aunque COCENTRAL, solamente lo está haciendo frente a las exigencias del FONDO SOCIAL FERROVIARIO** entre tanto que COCEMPRO lo está haciendo en todos los aspectos, por consiguiente, me permito formular las siguientes recomendaciones:*

#### **“ENTIDAD COCENTRAL**

*“**Elevar pliego de cargos a los directivos por el reiterado incumplimiento en el manejo de los recursos del FONDO SOCIAL FERROVIARIO**”<sup>80</sup> (Se destaca).*

**5.4.-** Más adelante, el DANCOOP inspeccionó a COCENTRAL desde el 10 al 25 de marzo de 1992 y, con base en dicha visita, emitió el siguiente informe:

*“No obstante, existir claras normas sobre procedimientos y requerimientos a cumplir en materia de captaciones, las prácticas que ha seguido la Administración*

---

<sup>80</sup> Fls. 114 a 120 c 1.

de COCENTRAL sin objeciones de la Revisoría Fiscal **contravienen las normas legales**, establecidas en los artículos 1o, 7o , 12, 14 y 18 del Decreto 1134, porque **no se demostró plenamente el carácter de asociados de los ahorradores en sus diferentes modalidades, tampoco que los recursos captados se hayan destinado a préstamos a los asociados, que se haya constituido el fondo de liquidez que permita tener por suficientes para un eventual retiro masivo de depósitos y que se haya cumplido a cabalidad con los informes trimestrales por parte del Revisor Fiscal, con destino al DANCOOP, con la información mínima exigida.**

“ ...

“Según los estados financieros a 31 de diciembre de 1991 y el correspondiente estado de resultados, **la situación que se presenta es bastante crítica**, luego de efectuar los análisis financieros más importantes, los cuales, no obstante no estar en el balance adecuadamente clasificado y ajustado **colocan a COCENTRAL en un estado de iliquidez e insolvencia que requiere medidas dramáticas encaminadas a proteger los recursos de los acreedores y depositantes particulares, lo mismo que los de los asociados a través de las cuentas de ahorro.**

“ ...

“De acuerdo a la situación planteada y como forma de buscar la protección y defensa de los recursos económicos colocados en COCENTRAL por asociados y terceros, la visita se permite sugerir al DANCOOP, la adopción de medidas tales como:

“**Suspensión de la Sección de Ahorro para evitar se siga con captaciones en sus diferentes modalidades por no haberse desarrollado este proceso conforme a las normas del Decreto 1134 de 1989 y porque la situación de iliquidez de la Cooperativa pone en peligro la oportuna devolución de los recursos ya captados.**

“Estudiar la posibilidad de intervención de la cooperativa por parte del DANCOOP, con el fin de poder conocer la verdadera situación económico-financiera de la entidad, luego de reclasificaciones y ajustes en la contabilidad y reorientar los procedimientos y prácticas en el cumplimiento de los objetivos.

“Dar aplicación al artículo 108 de la ley 79 de 1988, teniendo en cuenta que COCENTRAL está dentro de las causales de disolución previstas en los numerales 3 y 6 del artículo 107 de la ley 79 de 1988, como consecuencia[,] primero, de haber perdido la totalidad de los aportes sociales, mora en el cumplimiento de obligaciones con terceros debido a la iliquidez que se afronta y la imposibilidad de organizar adecuadamente el servicio de crédito a través de préstamos y segundo, porque los medios utilizados en la prestación de servicios de crédito de mercancías se han venido prestando inicialmente a terceros y que **sólo después de haberlos recibido comienzan a legalizar su vinculación como asociados y estar efectuando captaciones de ahorro de personas naturales y jurídicas, no asociadas de la cooperativa al no cumplir los requisitos señalados en los estatutos e incumplir normas del Decreto 1134 de 1989<sup>81</sup>** (Se destaca).

---

<sup>81</sup> Fls. 121 a 145 c 1.

5.5.- Con fundamento en lo anterior, el DANCOOP expidió la Resolución 1573 de abril 24 de 1992<sup>82</sup>, por medio de la cual intervino a COCENTRAL.

5.6.- Finalmente, la Superintendencia de la Economía Solidaria, a través de Resolución No. 0912 de octubre 29 de 2004, declaró terminada la existencia legal de COCENTRAL “*EN LIQUIDACIÓN FORZADA ADMINISTRATIVA*”, toda vez que desde el año 1999 no volvió a recibir información financiera, administrativa y contable<sup>83</sup>.

5.7.- De otro lado, en el proceso se practicó un dictamen pericial<sup>84</sup>, el cual arrojó las siguientes conclusiones:

*“Revisada la documentación atinente al proceso impetrado, con motivo de los sucesos ocurridos en la ahora intervenida Cooperativa central de Distribución ‘COCENTRAL’, se pudo establecer:*

*“COCENTRAL comienza a captar recursos de asociados **y terceros a partir del año de 1.989**, en las siguientes modalidades:*

- Ahorro a la vista con libreta.
- Certificado de depósito a término (CDAT)
- Depósito de Ahorro Contractual (DAC).

*“Cada una de estas modalidades, poseía su respectiva reglamentación.*

*“ ...*

*“Desde la fecha en que se inicia la captación de recursos de asociados y terceros, **no se evidencia visita alguna ni aparecen glosas a los procedimientos contables, por parte de ningún funcionario del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas ‘DANCOOP’, esto con el fin de verificar los informes trimestrales, enviados por COCENTRAL al DANCOOP, lo cual no permite en debida forma al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas detectar irregularidades presentadas en la Cooperativa ahora intervenida ...***

*“El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas realiza visita, con el fin de confrontar lo aseverado por COCENTRAL en sus informes trimestrales, del 10 al 25 de Marzo de 1992, **aproximadamente 28 meses después de iniciadas las captaciones**, encontrando inconsistencias que a la postre terminaron con la toma de posesión de los bienes y haberes de la Cooperativa Central de Distribuciones Ltda. ‘COCENTRAL’.*

---

<sup>82</sup> Fls. 140 a 148 c 4.

<sup>83</sup> Según consta en el informe rendido a este proceso por la Supersolidaria –Fls. 1 y 2 c 18–.

<sup>84</sup> La parte actora solicitó que se decretara una inspección judicial respecto de los documentos que contienen el trámite de liquidación de COCENTRAL, con el propósito de establecer el manejo y captación irregular de los dineros por parte de dicha cooperativa, para cuyo efecto debían inspeccionarse, además, los libros contables de aquella (fl. 20 c 14). El Tribunal Administrativo a quo, mediante auto de 13 de diciembre de 1994, denegó por innecesaria esa prueba, pero, en su reemplazo, decretó un dictamen pericial con el mismo objeto (fl. 53 c 14), para cuyo efecto designó a dos peritos contadores, quienes, previa posesión (fls 58 y 64 c 14), rindieron su experticio.

**“El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en ningún momento fue capaz de establecer y vislumbrar a ciencia cierta el valor de las obligaciones dinerarias y cuánto era el monto del crédito por suministro de electrodomésticos de COCENTRAL, aún hasta el año de 1.992 significando esto un total desfase controlador de la entidad vigilante y de paso repercutiendo en la total liquidación de la intervenida.**

**“Debido a la carencia de verificación y a lo inoportuno de su auscultación el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas hasta el año de 1.992 descubrió que los ‘informes trimestrales’ enviados por COCENTRAL a la entidad estatal eran ‘meros’ modelos de puntos con idéntica redacción pero sin ningún sustento legal; tan es así que siempre se informó de la existencia de un fondo de liquidez que según podemos concluir jamás fue constituido.**

**“Se avizora que el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas realizó visita en Marzo de 1.992 a fin de constatar los informes rendidos trimestralmente por COCENTRAL a partir del primer trimestre de 1.990, en la cual se detecta que un gran porcentaje de lo captado por concepto de ahorro se utilizó para sufragar obligaciones vencidas antes de la iniciación de las captaciones; así como para el pago de los proveedores por suministros, cuestión esta que sin ninguna duda, colapsó claramente las arcas de COCENTRAL.**

**“Es sano indicar que dichas anomalías venían sucediendo desde el primer trimestre de 1.990 y fueron ocultadas por COCENTRAL enviando informes ‘ficticios’ e ‘inflados’ al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y este en su momento a criterio nuestro los acogió como ‘fidedignos’ sin preocuparse de desplazar de su planta personal idóneo a fin de que se corroborara la veracidad de tales informaciones realizando pruebas selectivas.**

**“Se evidencia claramente que DANCOOP en sus análisis del periodo contable comprendido entre el primer trimestre de 1.990 a Diciembre de 1.991, sólo encuentra inconsistencias sin ningún soporte, lo que equivale a enunciar que realmente durante ese bienio no se efectuó control alguno por parte de la entidad fiscalizadora, eso sin analizar los demás periodos acaecidos anteriormente, pues de lo examinado se deduce que lo ya estudiado es consecuencia del desgredo administrativo y contable de muchos años atrás sin ninguna manifestación al respecto por parte del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.**

**“Sólo durante la visita a que hemos hecho alusión tantas veces, se percata el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, de que las personas tanto naturales como jurídicas, que venían efectuando depósitos en Certificados de Depósito de Ahorro a Término (CDAT), jamás dieron cumplimiento a los requisitos previos para ser considerados asociados; de lo que se infiere que desde este momento se descubre la captación de terceros, que como ya quedó expuesto, se realizaba con el amparo de la aprobación impartida por el Consejo de Administración y el oficio ALC-648 de Octubre 30 de 1.989 expedido por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.**

“...

**“Las cifras captadas por COCENTRAL fueron sumamente elevadas, hasta llegar a la suma de NOVECIENTOS SESENTA MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y**

NUEVE MIL PESOS M/CTE., a Diciembre de 1.991, todo esto sin un respaldo sólido e incluso sin que se construyera jamás el fondo de liquidez requerido para cada caso concreto.

**“El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, no verificó lo anterior oportunamente pues no se realizaban visitas periódicas y frecuentes para cotejar lo rendido y así vigilar denodada y eficazmente.**

**“Por lo pre mentado el DANCOOP, deducimos no aplicó correctivo ni sanción alguna, en el momento debido y así evitar que se terminara con la intervención de la Cooperativa COCENTRAL, pues si bien es cierto, la suma inicialmente captada es alta, no lo es tanto si se mira la cifra final acorde a lo escrito en el cuadro sinóptico anterior.**

**“En todos los informes trimestrales COCENTRAL asignaba un guarismo al fondo de liquidez que supuestamente se había constituido; pero dada la falta de constatación no se detectó por parte del DANCOOP que las sumas que por tal concepto se citaban y dizque habían sido intervenidas en cuentas de ahorro en UCONAL y COOPDESARROLLO jamás fueron consignadas, amén de que dichas cifras se encontraban huérfanas de soporte alguno.**

**“Ahora bien; el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas motivado por el desgreño y el caos administrativo habidos en COCENTRAL y aunado a la tardía y deficiente vigilancia del ente fiscalizador, sólo aplicó la más drástica y perjudicial para los cuentahabientes y para la misma cooperativa como es: la toma de los bienes y haberes para liquidar la entidad cooperativa en comento.**

**“Encontramos en la auscultación realizada que se captaron dineros aún después de la intervención gubernamental en cabeza del agente especial designado e incluso a prorrogar créditos, así como la recepción de nuevos ahorros, autorizado esto por la Circular GFC 001 de Junio 15 de 1.992.**

**“COCENTRAL presentaba los informes trimestrales con extemporaneidad de más de un mes con respecto al trimestre presentado.**

**“Estos informes según se aprecia no eran analíticos con respecto a los diversos movimientos.**

**“Otro acontecimiento que se aprecia en forma no clara e imprecisa es el hecho de que los dos últimos balances no se encuentran rubricados por el señor fiscal; así como también se nota en el balance a Diciembre 31 de 1.991 que ... (\$50.739.975), son atribuidos a obligaciones adquiridas por asociados y señaladas como ‘deudas de difícil cobro’, con un aprovisionamiento de protección de cartera de apenas ... (\$7.591.886) lo que hace resaltar un desfase en este rubro de más de ... (\$43.000.000).**

**“Obsérvase igualmente una recomendación del ... funcionario del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas ‘DANCOOP’, sección liquidaciones que prescribe: ‘Debe dársele un tiempo prudencial a COCENTRAL, para que elabore el historial de cada asociado y lleve en forma manual o computarizada el libro de asociados, cargando a capital social del asociado el aporte que a la fecha haga el mismo. Si cumplido este plazo, COCENTRAL no ha elaborado el mencionado libro que incluso la ley 79 de 1988 obliga a llevar, se debe proceder a sancionar’.**

**“Habida consideración de lo recomendado ad- portas de la liquidación de la cooperativa se denota fácilmente la ausencia de una política seria,**

**concienzuda y exhaustiva en materia de vigilancia y control por parte de la entidad designada por el Estado para el efecto, máxime si se tiene en cuenta que las defecciones descritas por el funcionario de DANCOOP en su observación se encuentran consagradas en el ordenamiento máter que rige las cooperativas, es decir la Ley 79 de 1.988.**

“Cabe traer a colación un informe fechado en Marzo 18 de 1992 y firmado por el señor fiscal suplente de COCENTRAL ... donde narra irregularidades en la intervenida, en torno al cumplimiento de procedimientos contables, exigiendo de paso una contabilidad actualizada, recomendando un auditaje externo y solicitando vigilancia e inspección del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, **dejando entrever esta petición, que la Cooperativa Central de Distribución COCENTRAL, carece totalmente de vigilancia y control por parte del DANCOOP, amén de lo extemporánea de la solicitud**” (Se deja destacado en negrillas y en subrayas)<sup>85</sup>.

Del anterior dictamen se dio traslado a las partes, a través de auto de 21 de septiembre de 1995<sup>86</sup>; oportunamente, la parte demandada dijo objetar por error grave la prueba técnica, aspecto que no fue materia de pronunciamiento en sede de primera instancia, motivo por el cual se procederá en tal sentido.

Al respecto, la Sala encuentra que el escrito por medio del cual la entidad demandada “objetó” el dictamen pericial no contiene realmente una objeción por error grave, pues toda la argumentación que allí se empleó está dirigida a sostener que el DANCOOP sí desplegó actuaciones encaminadas a establecer las irregularidades en el manejo de CONCENTRAL, es decir, que se trató de un escrito cuyo propósito no es otro que lograr que se le exima de responsabilidad dentro de este proceso y que en modo alguno controvierte la prueba en sus aspectos técnicos.

Esta Sección del Consejo de Estado ha sostenido, de manera reiterada, que la objeción al dictamen pericial no puede reducirse a simples apreciaciones personales o a comentarios en defensa de la conducta de las partes –tal como ocurrió en este caso–, sino que es necesario demostrar, de manera fehaciente, la existencia de la equivocación, de una falla protuberante constitutiva de “*error grave*” por parte de los peritos, circunstancia que debe tener la entidad suficiente para llevar a conclusiones igualmente equivocadas, tal como lo imponen los numerales 4º y 5º del artículo 238 del C. de P. C.<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Fls. 181 a 186 c 13.

<sup>86</sup> Fl. 70 c 14.

<sup>87</sup> En este sentido, ver sentencias de esta Sección del Consejo de Estado, proferidas el 16 de agosto de 2006, exp. 15.162; el 31 de agosto de 2006, exp. 14.287 y el 4 de junio de 2008, exp. 14.169, ambas reiteradas en auto de 26 de marzo de 2009, exp. 31.748; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Por tanto, la Subsección entiende que en este caso no existió una objeción por error grave respecto del dictamen pericial, motivo por el cual nada tiene que agregarse al respecto.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, la peritación como medio de prueba es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos. El perito debe informarle razonadamente al juez lo que de acuerdo con esos conocimientos especializados sepa de los hechos –y no cuestiones de Derecho– que se sometan a su experticio, sin importarle a cuál de la partes beneficia o perjudica, por manera que su dictamen debe ser personal y contener conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas por autorizadas que sean, sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar por su cuenta el concurso de otros técnicos, bajo su dirección y responsabilidad, todo ello de acuerdo con lo normado en el numeral 2 del artículo 237 del C. de P. Civil<sup>88</sup>.

Para su eficacia probatoria, la prueba pericial debe reunir ciertas condiciones de contenido, a saber: **a)** la conducencia en relación con el hecho a probar; **b)** que el perito sea competente, es decir, un verdadero experto para el desempeño del cargo; **c)** que no exista un motivo serio para dudar de su imparcialidad; **d)** que no se haya probado una objeción por error grave; **e)** que el dictamen esté debidamente fundamentado y sus conclusiones sean claras firmes y consecuencia de las razones expuestas; **f)** que haya surtido contradicción; **g)** que no exista retracto del mismo por parte de perito y que otras pruebas no lo desvirtúen. El dictamen del perito debe ser claro, preciso y detallado; en él se deben explicar los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones, según las voces del numeral 6 del artículo 237 del C. de P. C.<sup>89</sup>.

A su turno, el artículo 241 *ejusdem* señala que al valorar o apreciar el juez el dictamen de los peritos tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios

---

<sup>88</sup> Sentencias de 16 de abril de 2007, exp. 25000-23-25-000-2002-00025-02 (AG), M.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio y de 26 de noviembre de 2014, exp. 760012331000200300834-02 (AG), M.P. Dr. Hernán Andrade Rincón (E).

<sup>89</sup> *Ibidem*.

que obren en el proceso. Con esto se quiere significar que el juez es autónomo para valorar el dictamen y verificar la lógica de sus fundamentos y resultados, toda vez que el perito es un auxiliar de la Justicia, pero él no la imparte ni la administra, por manera que el juez no está obligado a *“... aceptar ciegamente las conclusiones de los peritos, pues si ello fuese así, estos serían falladores ...”*<sup>90</sup>.

En suma, el juez está en el deber de estudiar bajo la sana crítica el dictamen pericial y en la libertad de valorar sus resultados; si lo encuentra ajustado y lo convence, puede tenerlo en cuenta total o parcialmente al momento de fallar; o desechar sensatamente y con razones los resultados de la peritación por encontrar sus fundamentos sin la firmeza, precisión y claridad que deben estar presentes en el dictamen para ilustrar y transmitir el conocimiento de la técnica, ciencia o arte de lo dicho, de suerte que permita al juez de la causa otorgarle mérito a esta prueba por llegar a la convicción en relación con los hechos objeto de la misma<sup>91</sup>.

Con base en todo lo expuesto, la Subsección acogerá el dictamen pericial rendido en el proceso, toda vez que se fundamentó en el análisis de la documentación – que obra en el expediente– relacionada con la intervención estatal de la cooperativa COCENTRAL, tanto en sus aspectos contables, como en su parte operativa, amén de que las conclusiones allí plasmadas encuentran consonancia con otros medios de prueba que militan en el encuadernamiento y que permiten demostrar, como se expondrá a continuación, que la entidad aquí demandada faltó en el cumplimiento de sus deberes de inspección y vigilancia respecto de la mencionada cooperativa.

**5.8.-** También se recepcionó el interrogatorio de parte de la entonces representante legal de la entidad demandada, quien expresó:

*“Nosotros recibimos anualmente los estados financieros. Se tiene parámetros de control, en cuanto activos y pasivos, fondos de educación, de solidaridad. Estos viene (sic) verificando con unos soportes que se anexan a los balances firmados por el revisor fiscal. Nosotros tenemos parámetros de evaluación de cada uno de estos datos que suministran y partiendo de la presunción de la buena fe, verificamos la correlación entre los anexos y el correspondiente balance. Eso en cuanto a la parte contable. En cuanto a quejas que se presenten de organización de la entidad, la obligación que tiene el Departamento en atenderlas está en la verificación del cumplimiento de las normas legales e igualmente de los estatutos*

---

<sup>90</sup> *Ibidem.*

<sup>91</sup> *Ibidem.*

*de la entidad que se han elaborado en Asamblea y que son aprobados por el departamento en igual forma, verificando si cumple con los parámetros legales del caso. Si se encuentra alguna anomalía de competencia del DANCOOP, en las quejas o en el manejo de la información del balance, el DEPARTAMENTO inicia investigaciones, y los pasos sucesivos que se desarrollen de esta ... Quiero aclarar que la intervención se inició en 1991 cuando se presentaron algunas quejas por parte de algunas personas, en el Departamento del Tolima. Posteriormente dado el informe de esa investigación, se inició la intervención. Las cooperativas desde su inicio tienen autonomía en su gestión, la intervención debe hacerse después de una investigación. La investigación no se hace de un día para otro, se hizo una visita en el año 1991, en octubre de 1991 ... Aclaro que hubo vigilancia y control desde el 91, desde el momento en que se presentó la queja. Antes no podíamos intervenir porque no sabíamos del funcionamiento de la cooperativa. A esas visitas de 1991, se nombró un CONSEJO ASESOR para empezar a administrar la cooperativa, ya que se encontraron irregularidades en la administración de la cooperativa, y captación de terceros, a lo cual no estaba autorizada esta cooperativa, ya que se trataba de una cooperativa multiactiva con carácter cerrado. Para esa fecha como resultado de la misma investigación judicial, el Departamento elevó pliego de cargos al gerente y revisor fiscal. Hubo sanción de inhabilidad tanto para el gerente como para el revisor fiscal, quien también fue sancionado por la Junta de Contador para 1992, dada la información de la investigación que prosigue, se ve la necesidad de entrar a intervenir la cooperativa y proceder a su liquidación. En estos momentos cesan las funciones del consejo asesor que se había nombrado. Los estados financieros a 1990, están aprobados, los de 91 están glosados, es decir que no están aprobados por el DEPARTAMENTO. Aclaro que están glosados los estados financieros de 1990 y 1991. Lo anterior estaba aprobado y venía con sus soportes ... Los estados financieros presentados hasta 1990, que repito fueron firmados por el revisor fiscal, verificados por la Junta de VIGILANCIA y presentados a la Asamblea Anual que por ley está establecido a la cooperativa, no dejaban ningún tipo de captación de terceros, por lo tanto dentro de los parámetros legales que a nosotros nos cobija vigilar, no teníamos conocimiento de juicio para abrir investigación ... Por eso a partir de 1991, fecha en que el departamento tuvo conocimiento de las quejas presentadas por algunos asociados de la cooperativa cotranferros, que se hizo en la unidad del Tolima del Dancoop, se procedió a abrir investigación<sup>92</sup>.*

La Sala le concederá mérito probatorio a la anterior prueba, dado que de ella no se desprende una confesión, sino que lo expuesto por la entonces representante legal de la entidad pública corresponde a una información relacionada con el funcionamiento del DANCOOP en materia de inspección y vigilancia respecto de las cooperativas; la forma en que dicho ente abría las averiguaciones respectivas y la manera como asumió el conocimiento del caso COCENTRAL, así como el hecho de que en los balances que le fueron presentados por la revisoría fiscal de dicha cooperativa no reflejaban irregularidades en materia contable y de captación irregular de dineros.

Se reitera que en materia contencioso administrativo, por el interés público confiado a los agentes del Estado y el principio de legalidad que gobierna las

---

<sup>92</sup> Fls. 176 a 180 c 13.

actuaciones de todas las autoridades, el artículo 199 del Código de Procedimiento Civil establece que carece de valor la confesión de los representantes judiciales de ciertas entidades públicas, sin embargo, a través de la referida declaración de parte no se arriba a una confesión.

**5.9.-** Finalmente, se recibió la declaración de la persona que fungió como gerente liquidador de COCENTRAL, quien relató:

*“Observé, el desgreño administrativo, financiero y contable que existían en esta cooperativa, además con extrañeza observé que los estados financieros últimos aprobados correspondían al año fiscal de 1989, los cuales estaban reconocidos por el DANCOOP, pero que las cifras presentadas, no correspondían a la realidad financiera de la cooperativa. También era notoria la falta de información por parte de todos los directivos de la cooperativa, especialmente a nivel [de] dirección general ... el rubro de la cartera el cual tiene una importancia relevante, no registraba veracidad en la cifra aquí registrada, ya que relacionaba gran cantidad de cartera ficticia con deudores que no existían así como sus direcciones y la información requerida para el otorgamiento de estos créditos. **No se encontró el libro de registro de socios** y mediante informaciones de directivos de esta cooperativa me manifestaban que este registro nunca lo habían llevado en contabilidad. También las afiliaciones de los socios carecían de la aprobación por parte del consejo de administración de ser admitidos ... la cooperativa en este momento ya no presentaba ningunos activos que respaldaran el gran pasivo que recaía sobre ella ... [el] fondo de liquidez nunca existió en cocentral, pero en forma mentirosa la cooperativa registraba una cifra al DANCOOP como fondo de liquidez, pero que en realidad correspondía a aportes que la cooperativa cocentral tenía en otras entidades cooperativas ... **Si el DANCOOP hubiera ejercido la función de vigilancia y control, había detectado esta anomalía, labor que no realizó en este período ... Si el DANCOOP hubiera realizado esta investigación no había ocurrido el desastre que se presentó en esta cooperativa ... Si hubiera existido la vigilancia y control por parte de DANCOOP, sí se habría evitado esta crisis en la cooperativa, pero siendo veraz conmigo mismo he observado con extrañeza que cuando el DANCOOP le aprobó a cocentral la sección de ahorro y crédito ya la cooperativa presentaba grandes problemas económicos y su incumplimiento en el sector financiero y comercial ya era notorio, es así que utilizaron los recursos de ahorro y crédito para atender compromisos de la sección comercial. Si el DANCOOP hubiera efectuado un análisis de los estados financieros estoy seguro que no había aprobado esta sección**”<sup>93</sup> (Destaca la Subsección).*

## **6.- Responsabilidad de la entidad demandada en el caso concreto**

Como se indicó anteriormente, la parte actora solicitó declarar la responsabilidad del ente demandado por la omisión en el cumplimiento de sus funciones de inspección, vigilancia y control respecto de una cooperativa que, por su actuar

---

<sup>93</sup> Fls. 194 a 198 c 13.

irregular, trajo consigo la pérdida de las inversiones hechas en ella por los aquí demandantes.

A juicio de la Sala, el daño causado a los aquí demandantes, esto es, la pérdida de sus inversiones en COCENTRAL le resulta atribuible a la entidad demandada, a título de falla en el servicio, por cuanto el acervo probatorio allegado al expediente permite determinar que el DANCOOP incumplió con el deber de vigilancia y control respecto de dicha cooperativa y, por razón de ello, permitió que aquella actuara de manera indebida, apartándose de las normas legales y estatutarias que gobernaban su actividad, en detrimento de los intereses de sus inversionistas y/o ahorradores.

Como se indicó anteriormente, la Ley 79 de 1988, en su artículo 151, prevé:

***“Artículo 151. Las cooperativas estarán sujetas a la inspección y vigilancia permanente del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, de conformidad con la ley, con la finalidad de asegurar que los actos atinentes a su constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social y disolución y liquidación, se ajusten a las normas legales y estatutarias.***

*“Además de las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, los organismos cooperativos se someterán a la inspección y vigilancia concurrente de otras entidades del Estado, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.*

*“Las funciones de inspección y vigilancia no implican por ningún motivo facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las cooperativas” (Negrillas y subrayas adicionales).*

Por su parte, la Ley 24 de 1981, en materia de funciones del DANCOOP, disponía:

***“FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE COOPERATIVAS.***

*“ARTICULO 2o. En desarrollo de los objetivos señalados en el artículo anterior, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas cumplirá las siguientes funciones:*

***“5a. Ejercer el control y la vigilancia sobre las entidades que cobija su acción, para que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales sobre el particular y los intereses de los asociados;***

*“ ...*

*“12a. Reconocer personería a las sociedades a que se refiere el artículo primero, respecto de las cuales tendrá además, las siguientes funciones:*

***“a) Practicar investigaciones administrativas de oficio y a petición de parte;***

*“b) Imponer las sanciones previstas en las leyes cooperativas, en los decretos y demás disposiciones sobre la materia;*

*“c) Congelar los fondos y suspender o clausurar temporal o definitivamente el desarrollo de sus operaciones;*

*“d) Suspender temporalmente o cancelar en forma definitiva su personería jurídica;*

*“e) Decretar su disolución y ordenar la liquidación de conformidad con la ley (...)”*  
*(Se destaca).*

A su turno, el artículo 30 de la referida Ley 24 de 1981 consagraba:

*“FUNCIONES ESTABLECIDAS PARA LA DIVISION DE VIGILANCIA Y CONTROL. ARTICULO 30o. De la división de vigilancia y control. Son funciones de la División de Vigilancia y Control:*

*“1a. Coordinar y controlar la elaboración y ejecución de los planes, programas y actividades que el Departamento deba desarrollar en materia de vigilancia, investigación y control;*

*“2a. Ordenar la práctica de investigaciones administrativas de oficio o a solicitud de parte, a fin de establecer las posibles irregularidades que puedan presentarse en la constitución, funcionamiento o liquidación de las entidades sometidas al control del Departamento, y establecer por medio de éstos las responsabilidades que sean del caso y denunciar ante la jurisdicción competente las irregularidades encontradas;*

*“3a. Proponer la aplicación de las medidas establecidas en el artículo 2o., de la presente ley;*

*“4a. Conocer las quejas y reclamos que se formulen al Departamento, sobre el funcionamiento de las entidades sometidas a su control, o sobre la relación de éstos con sus directivos, funcionarios, socios o terceros, e impartir las órdenes e instrucciones pertinentes, a fin de que se tomen las medidas correctivas del caso;*

*“5a. Coordinar y controlar las labores desarrolladas por las secciones adscritas a la división, con el objeto de establecer unidad de criterios y de acción en el desempeño de sus funciones; 6a. Las demás que le sean asignadas o legalmente correspondan”* (Se destaca).

Pues bien, la Subsección encuentra que, para el mes de noviembre de 1990, el DANCOOP tuvo conocimiento, por denuncia que a través de la Regional Tolima hicieron ahorradores de COCENTRAL, acerca de las irregularidades que en dicha cooperativa se estaban presentando y aunque llevó a cabo una diligencia encaminada a determinar el fundamento de las denuncias, la Sala estima que tal actuación fue abiertamente insuficiente.

En efecto, un funcionario del DANCOOP dijo haber “observado” los estados financieros de la cooperativa y afirmó que no evidenció en ellos una captación de dineros por parte de terceros no afiliados, sin embargo, esa aparente revisión resultó a todas luces equivocada e insuficiente, pues los hechos hablan por sí solos, habida cuenta de que esa práctica sí se llevaba a cabo, al punto que esa fue una de las principales razones para intervenir estatalmente a COCENTRAL.

Conviene señalar que la hipótesis de que COCENTRAL no captaba dinero de terceros fue producto de lo que expresó su gerente<sup>94</sup>, es decir, que esa conclusión provino de quien estaba involucrado en forma directa en tal actuación indebida, de modo que no podía aceptarse como argumento para tener por desestimada o infundada la denuncia una afirmación proveniente de la misma persona que incurría en esa conducta y que, por razones apenas lógicas, tenía interés en ocultarla.

Cabe añadir que un año más tarde se llevaron a cabo otras visitas a las instalaciones de COCENTRAL por parte del DANCOOP y en una de ellas se encontró nada menos que esa cooperativa no poseía un registro de sus asociados, cuestión que aunque se determinó en el marco de una averiguación distinta –para establecer el movimiento de los depósitos del Fondo Social Ferroviario en esa cooperativa–, lo cierto es que ello guardaba relación directa con la denuncia presentada un año atrás por conducto de la Regional Tolima.

En ese sentido resulta evidente que si se pretendía establecer que COCENTRAL captaba dinero de manera irregular, es decir, por parte de quienes no eran sus afiliados, una de las principales formas para definir esa situación podía o debía hacerse a través de la verificación de sus inversionistas, lo cual no era posible porque no existía un registro de ello, aspecto que incluso fue catalogado de **<<imprescindible>>** para la vigilancia y control por parte del DANCOOP, no obstante lo cual, esa irregularidad no fue finiquitada de manera oportuna por el ente de control y de vigilancia.

---

<sup>94</sup> Así se dejó constancia en la visita: “Indagado el señor gerente al respecto, me informó que no es política de Cocentral captar depósitos de terceros, ya que se conocen las disposiciones legales al respecto y sus procedimientos son siempre los de asociar a las personas que hagan uso de los servicios de la cooperativa”.

Lo anterior corrobora la consideración antes expuesta en el sentido de que la diligencia que se adelantó a finales del año 1990 fue insuficiente, toda vez que en ese momento el DANCOOP debió exigir el registro de las personas vinculadas a la cooperativa y, de esa manera, tratar de determinar de dónde provenían los dineros captados por COCENTRAL, es decir, si se trataba de inversiones de sus afiliados o si lo eran de terceros, pero ello no ocurrió y simplemente la entidad demandada se estuvo a lo que dijo faltando a la verdad el representante legal de la cooperativa, así como a una supuesta revisión de los estados financieros.

La Sala comparte aquello que expusieron tanto los peritos como el propio gerente liquidador de COCENTRAL en el entendido de que si el DANCOOP hubiera actuado con diligencia, con responsabilidad y con seriedad, mediante una revisión juiciosa de los balances financieros presentados por la referida cooperativa, la entidad demandada habría podido advertir oportunamente la captación indebida de dineros por parte de la misma, sin embargo, se estuvo a lo que en ellos, de manera engañosa, consignó el revisor fiscal.

Muestra de que la actuación del DANCOOP fue negligente es que ni siquiera se acogió la recomendación que se hizo en el sentido de llevar el registro de los asociados, pues ello sólo se quedó en una simple sugerencia, entre otras cosas, sin plazo perentorio alguno, comoquiera que la entidad no efectuó tal requerimiento, esto es, que mediante su inacción permitió que se soslayara una exigencia legal y, en tal sentido, se consintió en una práctica que le era prohibida a la cooperativa, la cual continuó por un año más, hasta que en 1992 COCENTRAL fue intervenida, entre otras razones, por aquella que precisamente había sido denunciada dos años atrás.

Nótese cómo los peritos determinaron que COCENTRAL inició la captación de recursos de terceros desde el año 1989, sin que a partir de esa fecha hubiere existido una inspección a los procedimientos contables de la cooperativa por parte del DANCOOP, pues solo en marzo de 1992, dos años después, esa entidad estatal llevó a cabo una revisión detallada y seria de la información financiera de COCENTRAL, pero ello debió efectuarlo mucho antes.

Al respecto, se tiene que en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 del Decreto 1134 de 1989<sup>95</sup>, los Revisores Fiscales de las Cooperativas Especializadas de Ahorro y Crédito debían rendir informes cada tres meses al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas –DANCOOP–, en relación con los siguientes aspectos:

*“1. Si la entidad ha mantenido constantemente los depósitos de liquidez sobre los recursos captados de ahorro en el porcentaje establecido por este Decreto.*

*“2. Si la entidad se ajustó permanentemente a las relaciones de endeudamiento establecidas en el presente Decreto y durante el término materia del informe.*

*“3. Si los préstamos otorgados constan en títulos valores debidamente diligenciados y con las correspondientes garantías.*

*“4. Si la cartera del servicio de ahorro y crédito está debidamente clasificada, si sobre ella se vienen efectuando las provisiones que la amparan y si estas cubren la totalidad de las obligaciones de dudoso recaudo.*

*“5. Si la entidad se ajustó al régimen de inversión señalado en este Decreto en relación con los recursos de captación de ahorros y si los servicios de previsión, asistencia y solidaridad se prestaron sin comprometer los citados recursos.*

*“6. Si la administración del servicio de ahorro y crédito se ha desarrollado en forma normal y sin alteraciones que hayan ocasionado pérdida de confianza en los ahorradores, o corridas imprevistas de depósitos de ahorros.*

*“7. Si la revisoría fiscal cuenta con los medios suficientes y adecuados para garantizar una normal y periódica vigilancia de las operaciones de ahorro y crédito”.*

Sin embargo, ningún funcionario del DANCOOP verificó los informes trimestrales enviados por COCENTRAL, lo cual impidió que la entidad detectara las irregularidades. Además, la entidad demandada no desplegó el personal idóneo para corroborar la información contable presentada, sino que se limitó a recibirla y a presumirla fidedigna, con base en el principio de la buena fe, lo cual evidencia la existencia de una falla en la función de inspección y control que debía cumplirse respecto de una cooperativa que estaba bajo su vigilancia, todo lo cual guarda consonancia con lo expuesto por el liquidador, quien no vaciló en señalar que si el DANCOOP hubiere actuado eficazmente, se habrían podido detectar las prácticas indebidas que efectuaba COCENTRAL y, con ello, evitar el “desgreño” operativo que se presentó.

---

<sup>95</sup> *“Por la cual se reglamenta la actividad de Ahorro y Crédito desarrollada por las Cooperativas y se dictan normas para el ejercicio de la actividad financiera por parte de éstas”.*

Tan solo dos años desde que el DANCOOP tuvo conocimiento de la ocurrencia de las irregularidades en COCENTRAL procedió, ahí sí, a efectuar un estudio serio y juicioso de la contabilidad y de la parte financiera de la cooperativa para sugerir una intervención administrativa ya tardía, pues para ese momento no existía activo alguno con qué responder a los inversionistas.

En relación con lo anterior, la Sala, en un caso similar al que aquí se analiza, consideró:

*“... la Ley 79 de 1988 y sus decretos reglamentarios (vigentes para la época de los hechos) no establecían términos para la adopción de aquellas medidas de intervención y liquidación, de modo que las mismas **debían ser tomadas con prudente juicio y en términos razonables conforme a las reglas de la experiencia** y, por tanto, decisiones como esas no podían ser apresuradas **ni tardías**, es decir, **debían ser lo más oportunas posibles** ...”<sup>96</sup> (Se destaca).*

La Subsección estima, por tanto, que la decisión de intervenir a COCENTRAL e inhabilitar<sup>97</sup> por el término de 5 años al gerente de dicha cooperativa del ejercicio de cargos en entidades sometidas a la inspección y vigilancia del DANCOOP fueron tardías, esto es, cuando la problemática ya no tenía otra solución distinta a la de una liquidación y, peor aún, cuando no existía posibilidad de que los ahorradores de la cooperativa recuperaran sus inversiones, tal como lo expresó el entonces liquidador de COCENTRAL, a quien se le preguntó:

*“Es cierto como lo apunta el DANCOOP, que existen posibilidades de pagos parciales por parte de esa cooperativa a los acreedores dado que existe cartera pendiente de recaudo. CONTESTÓ: Esa posibilidad no ha existido en la intervenida ya que como lo dije anteriormente el valor presentado de la cartera era incierto y los pasivos que esta presentaba eran extremadamente altos y es así que el acto administrativo mediante resolución 1573 del 24 de abril del 92 y 2436 del 15 de julio del 92 lo manifiesta de manera muy clara y los activos eran mínimos ante esta cifra tan grande que presentaba el pasivo”<sup>98</sup>.*

Es por ello que no puede aceptarse lo expuesto en el fallo de primera instancia en el sentido de que el DANCOOP sí actuó ante la situación presentada en COCENTRAL, pues el material probatorio del proceso da cuenta de que dicha actuación, además de insuficiente, fue tardía.

No se admite, además, lo expuesto por la representante legal del DANCOOP de que ese ente solo podía actuar a petición de parte, puesto que el ordenamiento

<sup>96</sup> Sentencia de 10 de julio de 2013, exp. 26.748; M.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>97</sup> Resolución 0023 de enero 6 de 1993 (fls. 106 a 113 c 13).

<sup>98</sup> Fls. 196 y 197 c 13.

legal vigente para la época de los hechos evidencia que también podía hacerlo de oficio respecto de las investigaciones a las cooperativas por él vigiladas, pero incluso frente a ese caso la entidad tuvo denuncia de la actuación indebida de COCENTRAL y, aún así, sus actuaciones fueron negligentes e insuficientes para evitar la configuración del daño causado a los aquí demandantes.

Tampoco es de recibo otro de los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo *a quo* para denegar las súplicas de la demanda, en el sentido de que la vigilancia y el control de COCENTRAL le correspondía ejercerlos a sus órganos de administración, pues como se señaló en la parte inicial de esta providencia, las sociedades de economía solidaria, como las cooperativas de ahorro y crédito, están sujetas a un doble control de inspección y vigilancia, constituido, por un lado, por el control interno y, por el otro, por el que realizaba el DANCOOP, encaminado, precisamente, a que los actos de los órganos de administración se ajustaran a las normas legales y estatutarias<sup>99</sup>.

En línea con lo anterior, esta Subsección concluyó:

***“Así las cosas, no obstante que los principales responsables de la situación anómala descubierta en COOSERVIR LTDA. fueron sus propias directivas, lo cierto es que el material probatorio valorado evidencia la presencia de una falla en la prestación del servicio, imputable a la demandada, por haber omitido los deberes de inspección y vigilancia a los que estaba obligada, teniendo en cuenta que, por una parte, retardó la implementación de las medidas dirigidas a evitar el desbordado endeudamiento de la cooperativa, lo cual, en últimas, afectó su estado de liquidez y, por otra parte, porque permitió, inexplicablemente, que ésta siguiera desarrollando su actividad financiera durante un año y medio, a pesar de que su permiso de funcionamiento se encontraba vencido, período en el cual, como se vio, ocurrieron las irregularidades que afectaron a COOSERVIR LTDA., lo que produjo que ésta entrara en cesación de pagos e iliquidez y que, por tanto, se perdieran los ahorros del acá demandante”***<sup>100</sup>  
(Se destaca).

Así las cosas, de acuerdo con el acervo probatorio del proceso, la Subsección encuentra acreditada la falla en el servicio de inspección y vigilancia por parte del DANCOOP respecto de la actividad de COCENTRAL, toda vez que los informes emitidos durante las primeras inspecciones a esa cooperativa son indicativos de que dicho ente tenía información suficiente para determinar que existían irregularidades en la captación de dineros y pese a ello se limitó a tener por

---

<sup>99</sup> Sentencias de 10 de julio de 2013, exp. 26.748; de 13 de agosto de 2014, exp. 32.275; de 10 de septiembre de 2014, exp. 27.801, todas ellas con ponencia del doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera.

<sup>100</sup> Sentencia de 13 de agosto de 2014, exp. 32.275; M.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

veraces los señalamientos de la propia persona implicada, sin detenerse a constatar si en realidad lo expuesto por el representante legal de COOCENTRAL era cierto, o no.

Se enfatiza en que el DANCOOP debió exigir el registro de asociados, pues ello constituía una herramienta clave para determinar quiénes eran los inversionistas de la cooperativa y, por consiguiente, establecer si esta captaba dinero de terceros, pero no lo hizo, no obstante que se dio cuenta que tal registro no se llevaba y, aún más, que era necesario para el funcionamiento de COOPCENTRAL y de su consecuente control.

En consecuencia, se revocará la sentencia apelada y se dispondrá, primero, la denegación de pretensiones respecto de aquellos actores que no acreditaron su legitimación en la causa por activa: Segundo, la declaratoria de caducidad de la acción respecto de los actores enunciados anteriormente. Y en tercer lugar, se declarará la responsabilidad patrimonial del ente demandado, como consecuencia de la pérdida de las inversiones que hicieron los actores en COCENTRAL.

## **7.- Consideración final**

Según se expuso anteriormente, esta misma Subsección resolvió un proceso similar a este, a través del cual se pretendía obtener la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado (por conducto del entonces DANCOOP), por la pérdida de los ahorros invertidos en COCENTRAL, proceso en el cual se consideró que las pretensiones no estaban llamadas a prosperar, en síntesis, por lo siguiente:

“(...)

*“Ahora bien, en cuanto a las funciones de inspección, control y vigilancia desplegadas por el DANCOOP respecto de COCENTRAL, encuentra la Sala que aquéllas fueron cabalmente desarrolladas por tal entidad, toda vez que, como aparece acreditado en el presente caso, la entidad vigilante sólo tuvo conocimiento de las operaciones irregulares de COCENTRAL en marzo de 1992, mes en que se realizaron visitas a dicha cooperativa y, a partir de tal hallazgo, se tomaron las medidas necesarias para evitar la iliquidez absoluta de la vigilada, tomando posesión para administrarla.*

“... ”

*“Además, cabe advertir que, del examen del material probatorio resulta establecido que se removieron del ejercicio a los directivos de COCENTRAL, todo*

ello por no actuar conforme el ordenamiento jurídico o, por advertirse que en dicha cooperativa se estaban presentando irregularidades<sup>101</sup>.

*“Así pues, resulta necesario insistir en que una vez revisadas las actuaciones surtidas por la entidad demandada respecto de COCENTRAL y su posterior liquidación, no se evidenció que el DANCOOP hubiere incurrido en irregularidades en el desarrollo de sus funciones de inspección, control y vigilancia a su cargo, como tampoco en lo que respecta a la liquidación de la referida entidad y, mucho menos que hubiere ocasionado el daño por cuya indemnización se demandó”<sup>102</sup>.*

La Subsección estima que en este caso, contrario al anterior, sí militaron pruebas adicionales que resultan más que suficientes para acreditar la falla en el servicio de inspección, control y vigilancia por parte del DANCOOP respecto de COCENTRAL, razón por la cual el sentido de esta decisión es distinto a aquel que orientó la primera providencia.

En ese sentido resulta claro que se trató de asuntos que aunque guardaban identidad fáctica, su definición no podía ser la misma, toda vez que las deficiencias probatorias que se tenían en el primer proceso impedían que la Sala efectuara un análisis como el que aquí se hizo y, por ende, se arribara a las mismas consideraciones y conclusiones a las cuales se llegó en este proveído, cuestión que evidentemente torna ambos asuntos diferentes, tal como se indicó anteriormente, al abordar el estudio de la caducidad de las acciones ejercidas.

## **8.- Indemnización de perjuicios**

### **8.1.- Primera demanda**

#### **8.1.1- Perjuicios morales**

Los demandantes a quienes les prosperan las pretensiones de sus demandas no solicitaron perjuicios morales, a lo cual cabe agregar, en todo caso, que ese rubro no fue acreditado en el proceso.

#### **8.1.2.- Perjuicios materiales**

---

<sup>101</sup> Disposición adoptada en la Resolución No. 1573 de 1992, por la cual se ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de COCENTRAL- Folios 125 a 129 del cuaderno No.

<sup>102</sup> Sentencia de 16 de julio de 2015, exp. 27.494; M.P. Dr. Hernán Andrade Rincón.

### 8.1.2.1.- Daño emergente

En la primera demanda se solicitó el reconocimiento de las siguientes sumas de dinero: para COMTRAFERROS \$32'500.000; a favor de COMFATOLIMA \$56'624.698; para ACOPI \$5'000.000; para COMFIANZA \$300.000; a favor de Graciela Ospina Torres \$1'115.611; para Heriberto Flor Quiroga \$2'000.000; para Héctor Oswaldo Morales \$ 4'100.000 y para Francisco de Paula Ossa \$2'900.000<sup>103</sup>. Lo anterior, a título de daño emergente y que corresponde a las inversiones de los referidos actores en COCENTRAL. A título de lucro cesante, se solicitó el interés moratorio respecto de los montos antes descritos.

Pues bien, en el proceso obran los certificados de depósito a término a favor de la Caja de Compensación Familiar COMTRAFERROS No. 2473 por \$7'000.000, No. 1320 por \$7'000.000, No. 2477 por \$5'000.000, No. 2485 por \$6'500.000, los cuales suman \$25'500.000 que, a valor presente<sup>104</sup>, corresponde a \$184'434.707.

A favor de la Asociación Colombiana Popular de Industriales ACOPI No. 1693 por \$5'000.000, monto que, al ser actualizado, equivale a \$ 36'163.668.

A favor de COMFATOLIMA No. 1682 por \$425.268, No. 1705 por \$51'474.230 y No. 1179 por \$4'725.200, es decir, la suma de \$56'199.430, la cual, a valor presente, asciende a \$406'475.506.

A favor de COMFIANZA No. 1112 por \$300.000, esto es la suma actual de \$2'169.820.

A favor de Graciela Ospina Torres No. 1672 por \$1'115.611, esto es el monto actual de \$8'068.917.

A favor de Heriberto Flor Quiroga No. 2548 por \$2'000.000, lo cual corresponde a \$14'465.467.

A favor de Héctor Oswaldo Morales No. 2475 por \$4'100.000, es decir la suma de \$29'654.208.

---

<sup>103</sup> Fl. 10 c 14.

<sup>104</sup> IPC final (octubre de 2015 -124.62-) / IPC Inicial (noviembre de 1992 -17.23- fecha de expedición de la Resolución 4200, mediante la cual se resolvieron las reclamaciones hechas por los aquí actores y se les reconocieron sus acreencias por parte del DANCOOP.

A favor de Francisco de Paula Ossa No. 2549 por \$1'400.000 y No. 2483 por \$1'500.000<sup>105</sup>, que corresponden entonces a \$2'900.000, suma que, actualizada, equivale a \$20'974.927.

Por tanto, se reconocerán las siguientes cantidades de dinero:

Para COMTRAFERROS: \$184'434.707.

Para ACOPI: \$36'163.668.

Para COMFATOLIMA: \$406'475.506.

Para COMFIANZA: \$2'169.820.

Para Graciela Ospina Torres: \$8'068.917.

Para Heriberto Flor Quiroga: \$14'465.467.

Para Héctor Oswaldo Morales: \$29'654.208.

Para Francisco de Paula Ossa: \$20'974.927.

## **8.2.- Segunda demanda**

**8.2.1.-** Por concepto de perjuicios morales se solicitó el equivalente a 1.000 gramos de oro, sin embargo, como ya se indicó, ese rubro no fue acreditado en el proceso, motivo por el cual se denegará su reconocimiento.

### **8.2.2.- Perjuicios materiales**

#### **8.2.2.1.- Daño emergente**

Se solicitó a favor de la señora Graciela Palacio de Roldán, el reconocimiento de más de \$22'800.000, por concepto de daño emergente y la suma de \$28'450.000, a título de lucro cesante<sup>106</sup>.

En el proceso obran a favor de esta demandante los certificados de depósito a término Nos. 0016 por \$1'600.000, 0019 por 1'600.000<sup>107</sup>, 0020 por \$1'600.000, 0021 por \$1'600.000, 0022 por \$1'600.000, 0987 por \$760.000, 0986 por \$760.000, 0985 por \$760.000, 0983 por \$760.000, 0982 por \$760.000, 3771 por \$2'200.000, 3769 por \$2'200.000, 3768 por \$2'200.000, 3767 por \$2'200.000 y

---

<sup>105</sup> Fls. 1 a 15 c 13.

<sup>106</sup> Fls. 2 y 3 c 8.

<sup>107</sup> Fl. 1 c 4.

3770 por 2'200.000<sup>108</sup>, los cuales ascienden al monto de \$22'800.000, el cual, a valor presente, equivale a \$164'906.326, suma que será reconocida a favor de la señora Graciela Palacio de Roldán.

### 8.1.2.2.- Lucro cesante

La Sala, en un caso similar a este, reconoció sobre el valor histórico el 6% de interés anual, por la pérdida de la rentabilidad del dinero, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2232 del Código Civil. Al respecto, se consideró:

*“Con este reconocimiento se reitera la jurisprudencia de la Sala en el sentido de que el interés puro legal se reconoce a título de lucro cesante, porque busca compensar el perjuicio sufrido por la privación temporal del uso del capital y, en consecuencia, hace parte de la indemnización integral y es compatible con la indexación (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 22 de abril de 2009, expediente 17.616)”<sup>109</sup>.*

Lo anterior, a través de la siguiente fórmula:

$$i = \frac{0,5 \times \text{Valor histórico}}{100} \times (\text{No. de meses})$$

Donde:

i = interés técnico

Número de meses = 275 (30 de noviembre de 1992, hasta 30 de octubre de 2015)

### **Intereses a favor de COMTRAFERROS:**

$$i = \frac{0,5 \times \$ 25'500.000}{100} \times 275$$

i = \$ 35'062.500

➤ **Indemnización a favor de COMTRAFERROS: \$ 219'497.207.**

### **Intereses a favor de ACOPI:**

<sup>108</sup> Fls. 3 a 15 c 16.

<sup>109</sup> Sentencia de 13 de agosto de 2014, exp. 32.275; M.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

$$i = \frac{0,5 \times \$ 5'000.000}{100} \times 275$$

$$i = \$ 6'875.000$$

- Indemnización a favor de ACOPI: \$ 43'038.668.

**Intereses a favor de COMFATOLIMA:**

$$i = \frac{0,5 \times \$56'199.430}{100} \times 275$$

$$i = \$ 77'274.216$$

- Indemnización a favor de COMFATOLIMA: \$ 483'749.722

**Intereses a favor de COMFIANZA:**

$$i = \frac{0,5 \times \$300.000}{100} \times 275$$

$$i = \$ 412.500$$

- Indemnización a favor de COMFIANZA: \$ 2'582.320.

**Intereses a favor de Graciela Ospina Torres:**

$$i = \frac{0,5 \times \$1'115.611}{100} \times 275$$

$$i = \$ 1'533.965$$

- Indemnización a favor de Graciela Ospina Torres: \$ 9'602.882.

**Intereses a favor de Heriberto Flor Quiroga:**

$$i = \frac{0,5 \times \$2'000.000}{100} \times 275$$

100

i = \$ 2'750.000

- Indemnización a favor de Heriberto Flor Quiroga: \$ 17'215.467.

**Intereses a favor de Héctor Oswaldo Morales:**

$$i = \frac{0,5 \times \$4'100.000}{100} \times 275$$

i = \$ 5'637.500

- Indemnización a favor de Héctor Oswaldo Morales: \$ 35'291.708.

**Intereses a favor de Francisco de Paula Ossa:**

$$i = \frac{0,5 \times \$2'900.000}{100} \times 275$$

i = \$ 3'987.500

- Indemnización a favor de Francisco de Paula Ossa: \$ 24'962.427.

**Intereses a favor de Graciela Palacio de Roldán:**

$$i = \frac{0,5 \times \$22'800.000}{100} \times 275$$

i = \$ 31'350.000

- Indemnización a favor de Graciela Palacio de Roldán: \$ 196'256.326.

**9.- Condena en costas**

Toda vez que no se evidencia temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo normado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia apelada, es decir, la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el 23 de marzo de 2000; en consecuencia, se dispone:

**1.- DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda respecto de los actores Margarita Rosa Zambrano Toledo y Javier Ovalle, por su falta de legitimación en la causa por activa.

**2.- DECLÁRASE PROBADA** la caducidad de la acción y, por consiguiente, **DENIÉGANSE** las pretensiones respecto de los demandantes Omar Alberto Saldaña Osorio, Jesús María Galeano Ortiz, José Manuel Jiménez, Hidelfonso Tinoco, Alfonso Moreno, Ana Mercedes Mesa, Omar Mahecha, Paola Andrea Carvajal, Fabiola Duque, Jaime Jiménez, Benjamín Valero, Joselín Tavera, José Agustín Fajardo Puerta, Luis Evelio Ortiz Enciso, Hernando Cruz Rey, Leonor Sierra, Yolanda Mahecha, Gustavo Flórez Dolcey, Fabiola Ceballos, Owaldo Cárdenas, Diego Henao, Olga Lucía Montoya, Aníbal Ruíz, Mario de Jesús Gaviria, Dora Alicia Zapata, Francisco Acosta, Carmen Villa, Ricardo Betancourt, Héctor Botero, Marleny Córdoba, Fulvia Marín, Adriana María Gamboa, María Tutila Montoya, Leticia Gómez, Pilar Vélez, Libardo Brand Durango, Gloria Olarte, Nelly Olarte, Ángel Orozco, Fernando Mejía, Asgad Brand Durán, León Ramiro Ramírez, Carlos Alberto Rojas, la corporación *“BABY FUTBOLL”*, José Estupiñán, Edda Rodríguez Ochoa, Isabel Gutiérrez Sossa, Muebles Muñoz, Manuel Zárate Bonilla, Mariela Iza Reyes, Erasmo Acosta, Uldarico Tello, Olga Narváez, Martha Narváez, Aura Espinosa Jaramillo, Liliana Bustamante, Paula Bustamante, Clara Inés Cuartas, María Elizabeth Gil Casas, Cándida Miranda de Caro, María Manrique García, Yane Coral Cadena, Rosa Adela Lara Galán, Alberto Herrera Sepúlveda, María Inés Mortigo de Arévalo, Dora Inés Piraján, Graciela Hernández, Martín Fernando Abril, María Victoria Tamayo, Julio César Rodríguez, la Corporación *“AL-ANON ALATEEN COLOMBIA”*, Jaime Cardona, Jorge Murcia, Rebeca Murcia, Guillermo Henao, Alfonso Ramírez, Tulio Enrique Cerón, Juan

Manuel Guio, Arnulfo Gómez Acuña, Fermín Santana Abello, Tulio Medina Ávila, Rigoberto Ríos Mahecha y FINSOCIAL.

**3.- DECLARÁSE** administrativa y patrimonialmente responsable a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias<sup>110</sup>, por la omisión y retardo de su deber de inspección y vigilancia de la actividad financiera desarrollada por la cooperativa COCENTRAL que ocasionó que esta entrara en cesación de pagos e iliquidez y que los aquí demandantes perdieran los ahorros depositados en dicha cooperativa.

**4. CONDÉNASE** a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias a pagar, a título de perjuicios materiales, las sumas de dinero que a continuación de describen:

A favor de COMTRAFERROS: \$ 219'497.207

A favor de ACOPI: \$ 43'038.668.

A favor de COMFATOLIMA: \$ 483'749.722

A favor de COMFIANZA: \$ 2'582.320.

A favor de Graciela Ospina Torres: \$ 9'602.882

A favor de Heriberto Flor Quiroga: \$ 17'215.467.

A favor de Héctor Oswaldo Morales: \$ 35'291.708.

A favor de Francisco de Paula Ossa: \$ 24'962.427

A favor de Graciela Palacio de Roldán: \$ 196'256.326.

**5. NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**6. ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

**7. DÉSE** cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de

---

<sup>110</sup> El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANCOOP, luego Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria –DANSOCIAL, es hoy la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, la cual, por virtud del Decreto 4122 de 2011, se encuentra dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente.

segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal de instancia cumplirá los dictados del artículo 362 del C. de P.C.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**