

ACTIVIDAD FINANCIERA – Naturaleza / SISTEMA FINANCIERO – Actividad financiera / ACTIVIDAD FINANCIERA - Riesgos

El sistema financiero lleva inmerso los riesgos económicos propios de la actividad, en consideración a que ésta es especulativa, en tanto la rentabilidad o no depende de las múltiples variables que se presentan diariamente que, a su vez, están sujetas a las condiciones del mercado, razón por la cual, se trata de un sistema que encuentra sustento en la confianza. Algunos de los riesgos propios de la actividad financiera son los siguientes: a) Riesgo de crédito. b) Riesgo de liquidez. c) Riesgo de mercado. d) Riesgo operativo. e) Riesgo de lavado de activos. f) Riesgo de suscripción. g) Riesgo de reservas técnicas. h) Riesgo legal. i) Riesgo estratégico. j) Riesgo reputacional. Ante la existencia de los diversos riesgos que son propios de la actividad financiera, las entidades deben procurar su disminución, para lo cual deben seguir los siguientes pasos: (i) Identificar el riesgo; (ii) Evaluarlo – cuantificar los costos asociados a riesgos identificados –; (iii) Seleccionar los métodos necesarios ya sea para evitar el riesgo (no exponerse a él), o prevenirlo y controlar las posibles pérdidas (adoptar las medidas tendientes a disminuir la probabilidad de pérdida o la gravedad de la misma si es inminente), retenerlo, esto es, absolverlo y cubrir las pérdidas con recursos propios, o transferir los riesgos a otro, ya sea vendiendo el activo riesgos o comprando una póliza de seguros; (iv) Poner en práctica la decisión adoptada; y (v) Evaluar y revisar periódicamente la decisión. El papel del Estado en torno a la actividad financiera está definido en el artículo 335 de la Constitución Política, según el cual, su intervención se justifica por la naturaleza de la actividad, que es de interés público, en consideración a la importante función que cumple dentro de la economía, en tanto los dineros que depositan los ahorradores pueden ser utilizados por personas que carecen de éste y lo necesitan. Es por ello que las instituciones financieras asumen los riesgos propios de la intermediación, los provenientes del no pago de los préstamos, los cambios que sufren los mercados financieros y los costos administrativos relacionados con el estudio de la solvencia de los deudores. La intervención del Estado en la actividad financiera tiene por objeto garantizar su transparencia y proteger a los ahorradores para que, en los eventos de crisis financieras, éstos puedan obtener sus recursos, actuaciones con las que se pretende generar confianza en el sistema financiero.

ACTIVIDAD FINANCIERA – Inspección, control y vigilancia por parte del Estado / DANSOCIAL – Actividad de control / CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA – Omisión. Responsabilidad del Estado / ACTIVIDAD FINANCIERA – Inspección, control y vigilancia. Omisión / INTERVENCION O LIQUIDACION DE ENTIDAD FINANCIERA –Daño cierto a ahorradores y depositantes / INTERVENCION O LIQUIDACION DE ENTIDAD FINANCIERA – Daño cierto a la entidad vigilada

En materia de responsabilidad del Estado por la prestación de los servicios financieros y bursátiles, en los procesos en que se imputa la responsabilidad al Estado por la omisión en sus funciones de control, inspección y vigilancia, la Sala ha considerado que se debe aplicar el régimen subjetivo de falla probada y, al estudiar cada caso, se ha declarado inhibida para pronunciarse sobre el fondo del asunto, en consideración a que ha encontrado que las pretensiones se formulan antes de tiempo, toda vez que el proceso liquidatorio en que se encontraban las entidades financieras demandadas intervenidas, a la fecha de presentación de la demanda, no había concluido. En esos casos, la Sala consideró que solamente cuando el proceso de liquidación concluyera, era posible determinar si se pagaron o no las acreencias y si los depositantes o ahorradores sufrieron un daño, puesto que antes de la ocurrencia de esa situación, el daño sería eventual. En esta

oportunidad, la Sala considera que, a pesar de que la entidad financiera esté intervenida y su liquidación aún no haya terminado, los usuarios – ahorradores o depositantes –, e incluso la misma entidad objeto de dicho procedimiento, pueden sufrir daños ciertos que generan perjuicios materiales e inmateriales. En efecto, entre las entidades de control y los usuarios de las entidades financieras existe una relación de protección, que genera la confianza de éstos últimos en el sistema financiero y los motiva a depositar sus ahorros en las entidades financieras, con la finalidad de obtener liquidez, seguridad y rentabilidad, dentro de una entidad que le otorga confianza para ello. En el momento en que la entidad es intervenida – con fines de liquidación – los objetivos con los cuales los usuarios acudieron a la entidad financiera se ven afectados, y la confianza de éstos con respecto a la entidad y al sistema, se quebranta. En estos casos, el daño consiste en el menoscabo patrimonial de los usuarios, quienes no pueden contar con su dinero – ahorros – en el momento en que lo necesitan, es decir, de forma inmediata. La Sala advierte igualmente que, entre las entidades de control y las vigiladas, también existe una relación jurídica de derecho público en la cual, éstas últimas pueden padecer daños durante la intervención o con ocasión de la liquidación, procedimiento dentro del cual la entidad de control puede adoptar medidas transitorias, como puede ser la toma de posesión, que tiene por objeto proteger el sistema financiero y a los depositantes o ahorradores, y que tiene la potencialidad de causar un daño, consistente en el menoscabo de la capacidad operativa de la entidad vigilada, que pierde su autonomía en la toma de decisiones. Ahora, la Sala considera que las pretensiones no se formulan antes de tiempo puesto que, como se explicó, los procedimientos previos a la liquidación e incluso, durante la misma liquidación, pueden causar daños a los ahorradores o usuarios e incluso a las mismas entidades financieras. Desconocer lo anterior, significaría prolongar un daño y agravar los perjuicios que de él se generan, haciendo más gravosa la situación de los usuarios. Ante esta realidad, afirmar que el daño no es cierto, sería desnaturalizar la noción misma de daño, concebida como la aminoración patrimonial sufrida por las víctimas, quienes no pueden disponer de su dinero por un largo período de tiempo, y desconocer la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política. La responsabilidad del Estado por la omisión de los órganos de control se configurará únicamente cuando los daños causados sean consecuencia de una actuación de las entidades vigiladas contraria al ordenamiento jurídico, cuyo cumplimiento ha debido garantizar el organismo supervisor.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 16 de marzo de 1989, rad: 5393, MP. Carlos Betancur Jaramillo; de 25 de mayo de 1990, rad. 5739, MP. Carlos Betancur Jaramillo; de 14 de junio de 1990, rad. 5881, MP. Julio César Uribe Acosta; de 20 de septiembre de 1990, rad. 4335, MP. Julio César Uribe Acosta; de 17 de febrero de 1994, rad. 6783, MP. Julio César Uribe Acosta; de 4 de marzo de 1994, rad. 6298, MP. Juan de Dios Montes Hernández; de 27 de octubre de 1994, rad. 9763, MP. Julio César Uribe Acosta; de 7 de mayo de 1998, rad. 10397, MP. Ricardo Hoyos Duque; de 17 de agosto de 2000, rad. 11811, MP. German Rodríguez Villamizar.

ACTIVIDAD FINANCIERA – Vigilancia y control / DANCOOP – Naturaleza. Funciones / SUPERINTENDENCIA BANCARIA – Funciones / INSPECCION, CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS – Omisión. Falla del servicio / OMISION EN LA FUNCION DE VIGILANCIA Y CONTROL DE CREDISOCIAL – Falla del servicio del Estado

La actividad financiera está sometida a la inspección y vigilancia del Estado, que se ejerce a través de los órganos de control como son la Superintendencia

Bancaria y, para la época de los hechos, DANCOOP. Esas funciones encuentran sustento en el interés general que reviste ese tipo de actividades y por su incidencia en la economía nacional. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas "DANCOOP" fue creado para aplicar la legislación cooperativa y su principal función consistió en ejercer el control y vigilancia sobre las entidades cooperativas, entre ellas, las especializadas y multiactivas con sección de ahorro y crédito, sin que tal supervisión implicara la facultad de cogestión o intervención en la autonomía de dichas cooperativas. Para el cumplimiento de esa función, la ley atribuyó al Jefe del "DANCOOP" las mismas facultades del Superintendente Bancario respecto de las entidades sometidas a su control (art. 16 Dcto. 1134/89). Entre las funciones del Superintendente Bancario que le fueron atribuidas al Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, se encontraban las siguientes: - Velar porque las cooperativas ejercieran su función en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia, mantuvieran solidez económica permanentemente y cumplieran las normas que regulaban su actividad. - Procurar que las entidades supervisadas suministraran a los usuarios la información necesaria para garantizar la transparencia de las operaciones realizadas. - Adoptar las medidas cautelares previstas en la ley, con el fin de evitar que la cooperativa vigilada incurra en alguna causal de toma de posesión. Los mecanismos de prevención que podía adoptar DANCOOP, están contenidos en el artículo 113 del EOSF, aplicables cuando la confianza en el sector financiero se quebranta. Las medidas de prevención tienen por objeto solucionar los problemas de riesgo de la entidad, detectables mediante las visitas de inspección y la revisión de los informes que debe rendir mensualmente la entidad vigilada. Tales medidas se adoptan a través de acto administrativo y son de obligatorio e inmediato cumplimiento, sin perjuicio de los recursos que puedan interponerse. Cabe concluir que en este caso DANCOOP omitió el cumplimiento de las funciones que le correspondían como organismo de control de las entidades cooperativas, pues si hubiera adoptado alguna medida de prevención, pudo evitar el daño derivado de la gestión irregular de CREDISOCIAL. Se demostró que transcurrieron casi 12 meses desde que DANCOOP advirtió el desajuste del fondo de liquidez y no adoptó ninguna medida para solucionar el problema económico, no se apoyó en la Superintendencia Bancaria ni sugirió soluciones a la cooperativa, sino que se limitó a denunciar penalmente a los directivos de CREDISOCIAL por los malos manejos, actuación que no evitaría el desplome económico y financiero de la entidad "supervisada". Con esa conducta omisiva, DANCOOP desconoció que su finalidad primordial era la de establecer reglas de conducta para sus supervisadas, velar por el estricto cumplimiento jurídico de las normas que regulaban el desarrollo y ejercicio de las actividades que desarrollaba la cooperativa y, especialmente, proteger el equilibrio del sector cooperativo y a los usuarios del servicio prestado. El ente controlador también olvidó su función preventiva, que pudo desarrollar adoptando medidas oportunas y eficaces en su momento, pero no lo hizo, conducta que a juicio de la Sala constituye una falla probada del servicio. Cabe precisar que la Sala no está exigiendo a las entidades de control que realicen una gestión de resultados, sino que lo que pretende es que desarrollen las actividades necesarias y justificadas que conlleven a una decisión razonable y objetiva, sin que estén obligadas a garantizar a toda costa que, al cumplir en la medida de sus posibilidades con el contenido obligacional que le es exigible, puedan salvar a las entidades vigiladas.

NOTA DE RELATORIA: En el caso de Granahorrar, la Sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó que la cifra por la cual se ordenó la recapitalización fue irracional. sentencia del 1º de noviembre de 2007, rad. 15728. MP. María Inés Ortiz Barbosa.

CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA – Omisión. Responsabilidad del Estado / ACTIVIDAD FINANCIERA – Control y vigilancia. Omisión / DAÑO – Concausa. Causa concurrente / CONCAUSA – Obligación solidaria

El hecho imputado consiste en la omisión del cumplimiento normativo preestablecido en la Constitución y la Ley respecto del sistema financiero. La situación económica de la cooperativa CREDISOCIAL que conllevó a la toma de posesión para liquidarla tuvo origen en dos conductas: - De acción, por parte de la entidad cooperativa, que en virtud de la libertad empresarial adoptó decisiones administrativas inapropiadas que condujeron a la violación de las disposiciones que regulan el sistema financiero, por la mala administración interna. - De omisión, por parte del organismo de control que, al advertir como en efecto lo hizo, que las irregularidades en la administración y manejo interno de la entidad conllevaron a la conculcación de las normas que regulan la actividad de CREDISOCIAL y al déficit del fondo de liquidez exigido por la ley para el desarrollo de su actividad, y no adoptó NINGUNA medida para evitar la toma de posesión de la entidad. De lo anterior, cabe concluir que la conducta activa de la entidad cooperativa no fue exclusiva en la causación del daño generado a algunos demandantes, sino que fue causa concurrente, junto con la omisión del ente de vigilancia. Para la Sala esas dos conductas, además de concurrentes, también fueron eficientes en la producción del resultado dañino, pues, como se explicó, ambas conllevaron indefectiblemente a la toma de posesión para liquidar de CREDISOCIAL, cuando, en el caso de DANCOOP, pudo haber evitado ese resultado si hubiera actuado. DANCOOP no hizo absolutamente nada, habiendo podido evitar el resultado – toma de posesión para liquidar – es dable inferir, en consideración a lo dispuesto por la ley y a los hechos probados, que la conducta omisiva del ente de control fue eficiente, mas no exclusiva, en la producción del resultado dañino. De haber actuado DANCOOP, el daño causado sería imputable exclusivamente a CREDISOCIAL. La concausa entre el demandado y un tercero genera una obligación solidaria entre ambos y, por lo tanto, la obligación de indemnizar es exigible a cualquiera de las personas que participaron en la producción del daño (arts. 2.344 y 1.568 C. C.), pues la coparticipación del tercero no exonera de responsabilidad sino únicamente cuando se demuestra que su conducta fue exclusiva, única y determinante del daño, situación frente a la cual se rompería el nexo de causalidad, circunstancia que no acaeció en este caso. Basta concluir que en este caso se demostró que el daño es imputable al Estado, por la falla en la obligación de vigilancia y control, en su calidad de custodio respecto de los ahorradores, que debe indemnizarlo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política.

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 23 de agosto de 2001, rad. 12975; de 21 de febrero de 2002, rad. 12789 y de 2 de mayo de 2002, rad.1995-3251.

CONSEJO DE ESTADO

SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

SECCION TERCERA

Consejero Ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009)

Radicación: 25000-23-26-000-1999-00228-01 (27920)

Actor: MARIA MYRIAM VENEGAS DE PATIÑO Y OTROS

Demandado: NACION, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ECONOMÍA SOLIDARIA “DANSOCIAL”

Referencia: Acción de reparación directa

Corresponde a la Sala decidir el grado jurisdiccional de consulta respecto de la sentencia del 10 de marzo de 2004, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió:

“PRIMERO. Declarar administrativamente responsable al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, por los perjuicios ocasionados a los señores MARÍA MYRIAM VANEGAS DE PATIÑO, JUANA TORRES NAVARRETE, MARÍA DEL CARMEN LEÓN GARCÍA, FRANCISCO RODRÍGUEZ RUEDA, JOSÉ ELIAS PASCAGAZA GÓMEZ, ANA JULIA AVENDAÑO DE BARRERA, MARÍA MARTHA ARÉVALO DE GARCÍA, ALBA MILSEN TORRES MORENO, ROSA MARÍA OCASIÓN MUÑOZ, MARÍA DEL ROSARIO AVELLANEDA, CARMEN GLORIA ORIGUA GARCÍA, HERNANDO GARCÍA AVELLANEDA y CIRO PEDRAZA MUÑOZ, de acuerdo con la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. Condenar al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA a pagar a MARÍA MYRIAM VANEGAS DE PATIÑO la suma de CUARENTA MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL OCHOCIENTOS PESOS M/TE (\$40'490.800), JUANA TORRES NAVARRETE la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS VEINTINUEVE PESOS M/TE (\$53'453.829), MARÍA DEL CARMEN LEÓN GARCÍA la suma de TREINTA MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL VEINTISIETE PESOS M/TE (\$30'052.027), FRANCISCO RODRÍGUEZ RUEDA la suma de VEINTINUEVE MILLONES CINCUENTA Y TRES MIL TREINTA Y OCHO PESOS M/TE (\$29'053.038), JOSÉ ELIAS PASCAGAZA GÓMEZ la suma de CUATRO MILLONES SESENTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS M/TE (\$4'060.877), ANA JULIA AVENDAÑO DE BARRERA la suma de DOS MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS M/TE (\$2'738.446), MARÍA MARTHA ARÉVALO DE GARCÍA la suma de UN MILLÓN SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$1'646.858), ALBA MILSEN TORRES MORENO la suma de CINCO MILLONES NOVECIENTOS DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/TE (\$5'902.464), ROSA MARÍA OCASIÓN MUÑOZ la suma de DIEZ MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/TE (\$10'298.576), MARÍA DEL ROSARIO AVELLANEDA la suma de SIETE MILLONES CIENTO

CINCUENTA Y TRES MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/TE (\$7'153.508), CARMEN GLORIA ORIGUA GARCÍA la suma de CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/TE (\$4'416.862), HERNANDO GARCÍA AVELLANEDA la suma de ONCE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS NOVENTA PESOS M/TE (11'848.990) y CIRO PEDRAZA MUÑOZ la suma de DIEZ MILLONES QUINIENTOS CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS M/TE(\$10'504.538), por concepto de perjuicios materiales, como quedó discriminado en la parte motiva.

TERCERO. Denegar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO. Por cumplir los requisitos del artículo 184 del C. C. A., esto es, que la condena impuesta sea superior a los trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales, la presente sentencia es susceptible del grado jurisdiccional de consulta, en caso de que no fuere apelada.

QUINTO. Sin condena en costas" (fols. 134 a 135 c. ppal).

I. Antecedentes

1. Demanda

El día 15 de enero de 1999, los señores María Myriam Venegas de Patiño, Juana Torres Navarrete, Ciro Camacho Quiroga, María del Carmen León García, Víctor Alfonso Cifuentes Peña, Francisco Rodríguez Rueda, José Elías Pascagaza Gómez, Blanca Lucía Torres Pedraza, Ana Julia Avendaño de Barrera, María Martha Arévalo de García, Alba Milsen Torres Moreno, Rosa María Ocasión Muñoz, María del Rosario Avellaneda, Carmen Gloria Origua García, Hernando García Avellaneda, Ciro Pedraza Muñoz y Luis Alberto Bernal Ramírez, presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra la Nación, Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria "DANSOCIAL" (fols. 3 a 23 c. 1).

1.1. Pretensiones

- Que se declare administrativa y patrimonialmente responsable a DANSOCIAL "adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes denominado Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas – DANCOOP", por los hechos que condujeron a la Superintendencia Bancaria¹ a intervenir y tomar posesión de los bienes, haberes y negocios de CREDISOCIAL, CAJA FINANCIERA COOPERATIVA y de la COOPERATIVA FINANCIERA ANDINA "COFIANDINA, y a iniciar el proceso administrativo de liquidación forzosa que generó perjuicios a los demandantes, "en razón de la **falla en el servicio en la que incurrió en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia** que le correspondía por disposición de los artículos 151 de la Ley 79 de 1988 y 16 del Decreto 1134 de 1989".

- Que se condene a la demandada a indemnizar los perjuicios morales, estimados en 1.000 gramos oro para cada uno de los demandantes; los materiales, en la modalidad de lucro cesante, "Como el dinero depositado en la(s) cuenta(s) de

¹ De acuerdo con el Decreto 4327 de 25 de noviembre de 2005, la Superintendencia Bancaria se fusionó con la Superintendencia de Valores, para dar nacimiento a la Superintendencia Financiera de Colombia, organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

ahorros o certificado(s) de ahorro a término debió ganar unos intereses desde la fecha de ocurrencia del hecho y hasta el momento de la restitución, se solicita respecto de las sumas de dinero mencionadas, el reconocimiento y pago de frutos, intereses, y cualesquiera otros emolumentos semejantes que en condiciones normales del mercado financiero debió haber producido como indemnización consolidada” y, por daño emergente, las sumas de dinero depositadas en CREDISOCIAL que no fueron restituidas, “por cuanto constituyen dineros cuya propiedad no se puede detentar en cualquier momento y su devolución es incierta”, que se relacionan a continuación:

DEMANDANTE	DAÑO EMERGENTE
María Myriam Venegas de Patiño	\$14'196.874
Juana Torres Navarrete	\$28'965.562
Ciro Camacho Quiroga	\$485.000
María del Carmen León García	\$8'460.356
Víctor Alfonso Cifuentes Peña	\$18'049.000
Francisco Rodríguez Rueda	\$14'638.972
José Elías Pascagaza Gómez	\$2'048.571
Blanca Lucía Torres Pedraza	\$2'220.121
Ana Julia Avendaño de Barrera	\$1'375.015
María Martha Arévalo de García	\$837.475
Alba Milsen Torres Moreno	\$3'046.779
Rosa María Ocasión Muñoz	\$5'190.225
María del Rosario Avellaneda	\$3'065.188
Carmen Gloria Origua García	\$2'226.006
Hernando García Avellaneda	\$1'900.000
Ciro Pedraza Muñoz	\$5'294.024
Luis Alberto Bernal Ramírez	\$71'500.000

1.2. Hechos

- La Ley 79 de 1988 estableció que las Cooperativas estarían sujetas al control, inspección y vigilancia permanente del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas “DANCOOP”.

- Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Presidente de la República asumió la función de inspección, vigilancia y control sobre las actividades financieras, bursátiles y aseguradoras; en relación con las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles, DANCOOP ejerció dicha función hasta el 6 de agosto de 1998, fecha en que empezó a regir la Ley 454 de ese mismo año, por la cual se determinó el marco conceptual de regulación de la economía solidaria, se transformó DANCOOP en el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria y se crearon la Superintendencia de la Economía Solidaria “DANSOCIAL” y el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financiera y de Ahorro y Crédito.

- DANCOOP, ahora DANSOCIAL, omitió, de forma negligente, su función de vigilancia y control sobre la Caja Financiera Cooperativa “CREDISOCIAL” y la Cooperativa Financiera Andina “COFIANDINA”, entidades frente a las cuales se inició el proceso de liquidación forzosa administrativa por parte de la Superintendencia Bancaria, bajo los parámetros del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero – Decreto 663 de 1993 –.

- Los ahorradores de las entidades en proceso de liquidación forzosa se quejaron ante la Defensoría del Pueblo por la situación de iliquidez en que se encontraban y,

se presentó la posibilidad de que sus ahorros les fueran restituidos, *“hecho que motivó la intervención y el inicio de un proceso de liquidación por parte de la Superintendencia Bancaria”*.

- El 26 de mayo de 1999, el Presidente de CREDISOCIAL aseguró que la entidad tenía suficiente solvencia para garantizar la seguridad de los recursos de la comunidad. No obstante lo anterior, la intervención se produjo días después.

- DANCOOP, ahora DANSOCIAL, no ejerció el control permanente de inspección y vigilancia de las entidades liquidadas, ni realizó ningún acto u operación tendiente a prevenir, corregir o sancionar las anomalías de dichas entidades de acuerdo con lo dispuesto en la ley, negligencia que conllevó a que el Gobierno Nacional le asignara a la Superintendencia Bancaria el control y vigilancia de las cooperativas que adelantan en forma especializada la actividad financiera, lo cual sucedió el 27 de enero de 1998.

- *“Dentro de los afectados, por la intervención y liquidación de Credisocial Sucursales Sopó y Tocancipá, y de Cofiandina, se encuentran:*

12.1. La Señora María Myriam Venegas de Patiño, identificada con la C.C. No. 41.603.309 de Bogotá, había depositado su dinero en una cuenta de ahorros en Credisocial Sopó No. 00306 – 80931 con saldo de \$196.874,00, y en C.D.A.T. No. 065243 por valor de \$7'000.000,00. Ante la intervención y liquidación de Credisocial y al verse imposibilitada para retirar su dinero e intereses con el fin de solventar sus gastos, ya que es viuda, desempleada y con tres hijos a cargo uno de ellos menor de edad, debió solicitar a un particular un préstamo por valor de \$7'000.000,00, con intereses del cuatro por ciento (4%) mensual.

12.2. La señora Juana torres Navarrete, identificada con la C.C. No. 20.490.597 de Chocontá, había depositado su dinero en las cuentas de ahorros en Credisocial Sopó Nos. 00306 – 41092 con saldo de \$26'685.779,00, y 306 – 8 – 000994 con saldo de \$279.783,00. Ante la intervención y liquidación de Credisocial y al verse imposibilitada para retirar su dinero e intereses con el fin de solventar sus gastos, ya que es mujer cabeza de familia, con un hijo menor de edad, debió solicitar a un particular un préstamo por valor de \$2'000.000,00, con intereses corrientes mensuales. Además ha tenido que recurrir a la venta de fresa para obtener algunos ingresos, ya que no posee vivienda propia y paga arriendo.

12.3. El señor Ciro Camacho Quiroga, identificado con la C.C. No. 14.425.010 de La Florida – Róvira, había depositado su dinero en las cuentas de ahorros en Credisocial Santafé de Bogotá Nos. 13-0002342 con saldo de \$485.000, se ha visto en una grave situación económica ante la intervención y liquidación de Credisocial y al verse imposibilitada para retirar su dinero e intereses con el fin de solventar sus gastos, ya que es empleado que devenga salario mínimo y vive en arriendo por no poseer vivienda propia.

12.4. La señora María del Carmen León García, identificada con la C.C. No. 20.330.017 de Bogotá, había depositado su dinero en C.D.A.T's de Credisocial Parque Nacional Nos. 068398 por valor de \$7'870.356,71, y 066527 por valor de \$590.000,00. Ante la intervención y liquidación de Credisocial y al verse imposibilitada para retirar su dinero e intereses con el fin de solventar sus gastos y los de su anciana madre a quien sostiene,

debió solicitar a un particular un préstamo para atender los urgentes requerimientos médicos de su madre de 91 años de edad.

12.5. El señor Víctor Alfonso Cifuentes Peña, identificado con la C.C. No. 19.208.284 de Bogotá, había depositado su dinero en C.D.A.T de Cofiandina Pasto No. 14211 por valor de \$18'000.000,00 y en la cuenta de ahorros No. 1501-100421-4 con saldo de \$49.000,00. Ante la intervención y liquidación de Cofiandina y al verse imposibilitada para retirar su dinero e intereses con el fin de solventar sus gastos, ya que tiene tres hijos menores de edad, es trabajador independiente y afronta una precaria situación económica.

12.6. El señor Francisco Rodríguez Rueda, identificado con la C.C. No. 281.259 de Guasga, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306-40799 con saldo de \$14'638.972,00; se vio clara y directamente afectado, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.7. El señor José Elías Pascagaza Gómez, identificado con la C.C. No. 223.508 de Chocontá, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad CREDISOCIAL CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 00079 con saldo de \$2'048.571,00; se vio clara y directamente afectado, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.8. La señora Blanca Lucía Torres Pedraza, identificada con la C.C. No. 39.818.464 de Sopó, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 41249 con saldo de \$2'220.121,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.9. La señora Ana Julia Avendaño de Barrera, identificada con la C.C. No. 41.434.188 de Bogotá, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 40087 con saldo de \$1'375.015,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.10. La señora María Martha Arévalo de García, identificada con la C.C. No. 20.947.229 de Sopó, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 40379 con saldo de \$837.475,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.11. La señora Alba Milsen Torres Moreno con C.C. No. 46.362.309 de Sogamoso, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 40786 con saldo de \$3'046.779,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.12. La señora Rosa María Ocasión Muñoz con C.C. No. 21.021.284 de Tocancipá, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 41130 con saldo de \$5'190.225,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.13. La señora María del Rosario Avellaneda con C.C. No. 20.674.587 de La Calera, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 41183 con saldo de \$3'605.188,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.14. La señora Carmen Gloria Origua García con C.C. No. 20.926.332 de Silvania, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 41637 con saldo de \$2'226.006,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.15. El señor Hernando García Avellaneda con C.C. No. 394.872 de Sopó, quien había invertido su dinero en C.D.A.T. de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 065091 por valor de \$1'900.000,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.16. El señor Ciro Pedraza Muñoz con C.C. No. 281.825 de Guasca, quien había invertido su dinero en la cuenta de ahorros de la entidad Credisocial CAJA FINANCIERA COOPERATIVA No. 00306 – 41065 con saldo de \$5'294.024,00; se vio clara y directamente afectada, sin que hasta el momento haya obtenido la restitución de dichos dineros.

12.17. El señor Luis Alberto Bernal Ramírez, identificado con la C.C. No. 19.202.519 de Bogotá, quien había depositado su dinero (\$54'433.420,00) producto de la venta de su vivienda para la ampliación de la autopista norte, en la cuenta de ahorros de Credisocial Tocancipá No. 00308 – 80903. Ante la venta de la casa y la necesidad de adquirir nueva vivienda y sitio de trabajo, realizó un negocio de compra de vivienda y solicitó a Credisocial un cheque por \$66'000.000,00. El señor Gerente le dijo que lo consignara solo hasta el día 27 de julio del presente año –1999 –, cheque que no fue pagado por falta de fondos. Al día siguiente me enteré de la intervención y liquidación de Credisocial. Al verse imposibilitado para cobrar el cheque y retirar su dinero e intereses con el fin de solventar sus gastos, ya que tiene hijos menores de edad, es trabajador independiente y ahora debe pagar arriendo, debió solicitar a particulares préstamos.

Hasta el momento no ha logrado el pago del cheque por valor de \$66'000.000,00, ni la devolución de sus dineros depositados en la cuenta de ahorros de Credisocial Tocancipá No. 00308-80903 por valor de \$2'000.000,00 como ahorros y \$3'500.000,00 como aportes” (fols. 4 a 9 c. 1).

2. Trámite

2.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera, admitió la demanda por auto del 17 de febrero de 2000, que se notificó personalmente al señor Agente del Ministerio Público y al demandado el día 3 de marzo siguiente (fols. 31 a 32 y 34 c. 1).

2.2. Al contestar la demanda, DANSOCIAL se opuso a las pretensiones. Indicó que el Gobierno Nacional, en atención a la crisis del sector financiero, expidió una serie de actos, encaminados a la estabilización del sistema, tales como los Decretos 1688, 2188 y 1840 de 1997, 619 y 2206 de 1998, 727, 813 y 1401 de

1999 y la Directiva Presidencial 15 del 18 de junio de 1998 y, en relación con el sector cooperativo, radicó el proyecto de ley 078 ante la Cámara de Representantes el 21 de agosto de 1996, que se materializó en la Ley 454 de 1998, tendiente a la modernización y desarrollo del mismo. Agregó que, ante el deterioro de la confianza en el sistema de ahorro cooperativo y la crisis generada por el gran número de ahorradores en dichas entidades financieras, el Gobierno decretó el estado de emergencia económica y social a través del Decreto 2330 de 1998.

Afirmó que sí ejerció la función de inspección y vigilancia sobre Credisocial hasta cuando la Superintendencia Bancaria asumió la competencia para tal efecto, mediante la Resolución 0977 del 29 de julio de 1999 y, aclaró, que su órbita de vigilancia estuvo limitada por la Ley, por cuanto no estaba facultado para co-gestionar la entidad. Dijo que una de sus funciones era verificar que los estados financieros de dicha Cooperativa que, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 43 de 1991, se presumen auténticos, se ajustaran al Plan Único de Cuentas, para lo cual podía glosarlos como en efecto lo hizo y que únicamente aprobó los estados financieros del año 1993 e improbó los del año 1994 porque no se ajustaban a la ley.

Explicó que la intervención es una figura contenida en el Decreto 633 de 1993, por la cual la Superintendencia Bancaria toma posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la entidad vigilada cuando ocurre alguno de los eventos señalados en el artículo 114 ibídem, que no necesariamente son consecuencia directa de la falta de vigilancia de DANSOCIAL.

Informó que a través de su División de Vigilancia y Control realizó una visita especial junto con miembros de la Superintendencia Bancaria a las oficinas de Credisocial los días 26 de mayo y 16 de junio de 1998, en la que constataron irregularidades que fueron puestas en conocimiento de las autoridades competentes a través de una denuncia penal.

Resaltó la crisis del sector financiero y expresó que la misma se debió, entre otros, a los siguientes factores:

“- Desnaturalización del sector, puesto que se hizo un brusco tránsito de un esquema cooperativo regional-rural cerrado, hacía un patrón anónimo-urbano y abierto.

- Debilitamiento de la reihambre (sic) regional del movimiento, por la misma causa de la apertura a terceros.

- Tendencia a desviar los fondos prestables hacía uso diferentes al crédito.

- Prevalencia de los intereses particulares sobre los principios doctrinales del movimiento solidario.

- Difícil entorno financiero signado por desequilibrios fiscales y externos severos, fuertes presiones cambiarias, liquidez del mercado financiero y tasas de interés en ascenso.

- Concentración de operaciones activas de montos elevados y realización de prácticas inseguras.

- Los altos costos de agencia (costos que deben asumir los asociados de

una cooperativa al designar una persona que se hace cargo del manejo de los fondos de la entidad).

- Explotación de nichos de mercado en sectores económicos en los sectores económicos e industriales en crisis”.

Propuso además, a título de excepciones, los siguientes hechos:

- Inexistencia del daño: Alegó que no se ha causado un daño antijurídico a los actores por su omisión en la vigilancia, toda vez que se adoptaron los mecanismos necesarios para evitar mayores perjuicios con el proceso de liquidación de Credisocial, el cual aún no ha finalizado y, por lo tanto, *“no se puede afirmar aquí, que el hecho de no poder disponer de los dineros en un momento determinado, debido a las medidas adoptadas dentro del proceso de liquidación, constituya por sí solo la existencia de un daño”.*

- Inexistencia de relación de causalidad entre el daño y la falla: Criticó a los demandantes por equiparar las funciones de DANSOCIAL con las de los órganos internos de Credisocial, por cuanto, según afirmó, sus funciones se limitaron a la vigilancia y control de dicha cooperativa sin que las mismas se extendieran a la co-administración de la entidad vigilada, que mantuvo siempre su autonomía en la toma de decisiones. Resaltó que, al conocer de las irregularidades que se presentaron al interior de Credisocial, procedió, en forma inmediata, al ejercicio de la función de vigilancia y control, adelantando la respectiva investigación, gestión que conllevó a que la Superintendencia Bancaria tomara la medida necesaria ante la iliquidez de la cooperativa. Añadió:

“Para nuestro caso, le era imposible a DANCOOP disponer de un número suficiente de funcionarios que se desplazaran a cada ente cooperativo a ejercer un control preventivo y policivo sobre los manejos, actuaciones y decisiones de sus propios dirigentes, aunándose a lo anterior el hecho de que el ente vigilador y controlador, no tenía facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica del organismo cooperativo”.

- Hecho de un tercero: Aseveró que la causa del daño se debe al actuar negligente del organismo cooperativo, al incumplir con las políticas y directrices tendientes al desarrollo de su objeto social y, especialmente, con su función de informar a DANSOCIAL sobre las irregularidades en el funcionamiento de la entidad. Recabó en que las entidades cooperativas están sometidas a su propio control social interno y que, por lo tanto, son sus directivos quienes deben responder por el mal funcionamiento de la entidad y resaltó que DANSOCIAL actuó de buena fe, al creer que las gestiones de la entidad vigilada se realizaban conforme a los principios legales y estatutarios.

- Indebida acumulación de pretensiones: Afirmó que las pretensiones de los actores no son conexas *“por ser las entidades Credisocial y Cofianina entidades diferentes, los hechos que ocasionaron la intervención de la Superintendencia Bancaria son distintos para ambas entidades financieras, por lo tanto no provienen de la misma causa, son independientes y las pruebas que ocasionaron la intervención no son iguales tanto para la una como para la otra”* (fols. 41 a 53 c. 1).

2.3. La etapa probatoria se abrió mediante auto del 21 de noviembre de 2000 y, vencido dicho período, se ordenó el traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus escritos finales. Ambas partes reiteraron los argumentos

expuestos en sus anteriores escritos (fols. 77 a 78, 88, 89 a 91 y 93 a 100 c. 1).

3. Sentencia consultada

El Tribunal estudió el asunto bajo el título de imputación jurídica de falla probada y declaró la responsabilidad de la entidad demandada. Encontró acreditado el daño causado a los demandantes, consistente en no poder disponer de sus recursos financieros desde que inició el proceso de liquidación de las Cooperativas, los cuales fueron depositados de buena fe y con la confianza en la correcta administración de las entidades financieras, así como de la labor de supervisión, inspección y vigilancia del Estado a través de DANSOCIAL.

El A Quo consideró que tal daño es imputable a la demandada, entidad que omitió sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cooperativas, tendientes a asegurar la confianza pública en el sistema financiero, velar porque las instituciones que lo conforman mantengan siempre una solidez económica y liquidez para atender sus obligaciones y, especialmente, prevenir todas aquellas situaciones que puedan generar la pérdida de la confianza que el público depositó de buena fe. Explicó que DANSOCIAL debió practicar visitas periódicas de inspección, con el fin de verificar el correcto ejercicio de la actividad financiera de las entidades vigiladas y examinar, entre otros aspectos, el estado de los activos y toda la información que le permitiera conocer su verdadera situación económica para que, en caso de que fuera necesario, adoptar oportunamente las medidas necesarias para defender los intereses de los terceros de buena fe y, en todo caso, evitar que las Cooperativas incurrieran en una causal de toma de posesión, pues el propósito esencial de DANSOCIAL es precisamente proteger a quienes puedan resultar lesionados con las actividades irregulares, inseguras o inadecuadas de las entidades que integran el sector financiero. Añadió:

“(...) dicha entidad (DANSOCIAL), teniendo la oportunidad de hacerlo, no aplicó oportunamente las normas establecidas para estos casos, esto es, Resolución No. 3687 de diciembre 13 de 1995, y permitió que la entidad cooperativa llegara al extremo de someterse a la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, para su liquidación (...)”.

Finalmente, en relación con los perjuicios, el Tribunal tuvo en cuenta los siguientes factores para su cuantificación:

“La Sala procederá a reconocer los perjuicios de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, es decir, al dinero efectivamente depositado en las cuentas de ahorros y los intereses a que tenía derecho, como son, los certificados por la Superintendencia Bancaria, mes a mes. De otro lado, a los demandantes que tuvieran un certificado de ahorro a término fijo se les pagará la suma depositada y los intereses pactados dentro del mismo certificado, desde el 29 de julio de 1999, fecha en la cual fue intervenida la entidad cooperativa hasta la fecha de la sentencia” (fols. 110 a 136 c. ppal).

4. Trámite ante el Consejo de Estado

4.1. El grado jurisdicción de consulta se admitió el 13 de agosto de 2004 y se ordenó el traslado a las partes y al Ministerio Público. Las partes guardaron silencio (fols. 146 y 147 c. ppal). El Defensor del Pueblo presentó escrito mediante el cual solicitó que se confirme la sentencia consultada. Afirmó:

“Aquí se debe insistir en cómo el proceso de Liquidación Forzosa

Administrativa de que fue objeto CREDISOCIAL y COFIANDINA por parte de la Superintendencia Bancaria, bajo el Decreto 663 de 1993, fue insuficiente y sin la diligencia que debía tener DANCOOP (hoy DANSOCIAL), para ejercer el control y vigilancia de las mismas, que trajo consigo la crisis de las entidades financieras.

Igualmente, que las ineptas administraciones de CREDISOCIAL y COFIANDINA y las omisiones de DANCOOP (hoy DANSOCIAL), esta última como entidad encargada de vigilarlas, condujeron a la crisis de estas cooperativas, así como a su intervención y proceso de liquidación, al igual que a los perjuicios que ocasionaron a sus ahorradores aquí representados.

Encontramos en consecuencia, la existencia del nexo causal entre la omisión de la entidad de vigilancia cooperativa DANSOCIAL (antes DANCOOP), y las consecuencias y daños enunciados y futuros de los aquí representados por parte de las entidades cooperativas” (fols. 149 a 150 c. ppal).

4.2. Mediante providencia del 13 de diciembre de 2007, la Sección Tercera del Consejo de Estado decretó una prueba de oficio, con el fin de que el Gerente Liquidador de Credisocial certificara el estado actual del proceso de liquidación administrativa obligatoria de la entidad y, en caso de que éste hubiera finalizado, remitiera la relación de los pagos efectuados a los demandantes; se ordenó además oficiar a la Superintendencia Bancaria para que certificara sobre el estado actual del proceso de liquidación administrativa obligatoria de Credisocial y para que aportara los antecedentes de la toma de posesión y consecuente liquidación de las entidades demandadas; finalmente, se requirió a DANSOCIAL para que aportara copia auténtica de todos los documentos relacionados con el control y vigilancia ejercida sobre las entidades demandadas, previas a la toma de posesión y liquidación (fols. 151 a 152 c. ppal).

4.3. La Consejera de Estado Dra. Myriam Guerrero de Escobar manifestó impedimento para conocer el asunto el 16 de julio de 2008, por estar incurso en la situación contemplada en el numeral 2º del artículo 150 del C. P. C., y la Sala, el día de hoy, cuando se dicta este fallo, acepta dicho impedimento.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sección Tercera del Consejo de Estado procede a proferir sentencia, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES:

La Sala es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta en consideración a que la condena impuesta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en proceso que tiene vocación de doble instancia², excede de 300 salarios mínimos mensuales legales (art. 184 C. C. A.), y para fallar en esta oportunidad por la prelación acordada por la Sala en sesión del 9 de diciembre de 2004.

1. La actividad financiera

² La pretensión mayor de la demanda fue por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, estimada en \$71'500.000, cifra que supera la mayor cuantía exigida a la fecha de presentación de la demanda, esto es, 15 de enero de 1999, que era de \$18'850.000.

El sistema financiero lleva inmerso los riesgos económicos propios de la actividad, en consideración a que ésta es especulativa, en tanto la rentabilidad o no depende de las múltiples variables que se presentan diariamente que, a su vez, están sujetas a las condiciones del mercado, razón por la cual, se trata de un sistema que encuentra sustento en la confianza.

Algunos de los riesgos propios de la actividad financiera³ son los siguientes:

- **Riesgo de crédito:** Es la posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, a consecuencia del incumplimiento de las obligaciones por parte de alguno de sus deudores.
- **Riesgo de liquidez:** Es la posible pérdida que puede tener una entidad por el incumplimiento de sus obligaciones cuando éstas se tornan exigibles; la entidad no está capacitada para soportar una caída de los fondos, un incremento de activos ni sufragar sus propios gastos operativos.
- **Riesgo de mercado:** Posibles pérdidas asociadas con la disminución del valor de los portafolios de la entidad, la caída del valor de las carteras colectivas o fondos que administra, por el efecto de los cambios en el precio de los instrumentos financieros en los que se mantienen posiciones dentro o fuera del balance.
- **Riesgo operativo:** Es la posibilidad de incurrir en pérdidas por deficiencias o fallas en el recurso humano, los procesos, la tecnología, la infraestructura o por la ocurrencia de acontecimientos externos.
- **Riesgo de lavado de activos:** La posible pérdida de la entidad por ser utilizada, directamente o a través de sus operaciones, para el lavado de activos o la canalización de sus recursos hacia la realización de actividades terroristas, o cuando se presenta el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.
- **Riesgo de suscripción:** Posibilidad de incurrir en pérdidas como consecuencia de políticas y prácticas inadecuadas en el diseño de productos o en la colocación de los mismos.
- **Riesgo de reservas técnicas:** Es la posibilidad de pérdida por subestimar el cálculo de las reservas técnicas y otras obligaciones contractuales, tales como la participación de utilidades, el pago de beneficios garantizados, entre otras.
- **Riesgo legal:** Posibilidad de pérdida por la imposición de sanciones o multas o por la existencia de una obligación de pagar por daños ocasionados por el incumplimiento de normas o regulaciones.
- **Riesgo estratégico:** La posible pérdida por la imposibilidad de la administración para adaptarse a los cambios de las condiciones de los negocios, el desarrollo de los productos y la implementación de planes de negocios exitosos.
- **Riesgo reputacional:** La posibilidad de pérdida en que incurre una entidad por desprestigio, mala imagen, publicidad negativa – cierta o falsa – respecto de la entidad y sus prácticas de negocios.

³ Superintendencia Financiera. Concepto 2008009451-001 del 2 de abril de 2008. Puede consultarse en la página www.superfinanciera.gov.co

Ante la existencia de los diversos riesgos que son propios de la actividad financiera, las entidades deben procurar su disminución, para lo cual deben seguir los siguientes pasos:

(i) Identificar el riesgo;

(ii) Evaluarlo – cuantificar los costos asociados a riesgos identificados –;

(iii) Seleccionar los métodos necesarios ya sea para evitar el riesgo (no exponerse a él), o prevenirlo y controlar las posibles pérdidas (adoptar las medidas tendientes a disminuir la probabilidad de pérdida o la gravedad de la misma si es inminente), retenerlo, esto es, absolverlo y cubrir las pérdidas con recursos propios, o transferir los riesgos a otro⁴, ya sea vendiendo el activo riesgos o comprando una póliza de seguros;

(iv) Poner en práctica la decisión adoptada; y

(v) Evaluar y revisar periódicamente la decisión.

El papel del Estado en torno a la actividad financiera está definido en el artículo 335 de la Constitución Política, según el cual, su intervención se justifica por la naturaleza de la actividad, que es de interés público, en consideración a la importante función que cumple dentro de la economía, en tanto los dineros que depositan los ahorradores pueden ser utilizados por personas que carecen de éste y lo necesitan. Es por ello que las instituciones financieras asumen los riesgos propios de la intermediación, los provenientes del no pago de los préstamos, los cambios que sufren los mercados financieros y los costos administrativos relacionados con el estudio de la solvencia de los deudores.

La intervención del Estado en la actividad financiera tiene por objeto garantizar su transparencia y proteger a los ahorradores para que, en los eventos de crisis financieras, éstos puedan obtener sus recursos, actuaciones con las que se pretende generar confianza en el sistema financiero.

2. La responsabilidad del Estado en la prestación de servicios financieros

En materia de responsabilidad del Estado por la prestación de los servicios financieros y bursátiles, en los procesos en que se imputa la responsabilidad al Estado por la omisión en sus funciones de control, inspección y vigilancia, la Sala ha considerado que se debe aplicar el régimen subjetivo de falla probada y, al estudiar cada caso, se ha declarado inhibida para pronunciarse sobre el fondo del asunto, en consideración a que ha encontrado que las pretensiones se formulan antes de tiempo, toda vez que el proceso liquidatorio en que se encontraban las entidades financieras demandadas intervenidas, a la fecha de presentación de la demanda, no había concluido.

En esos casos, la Sala consideró que solamente cuando el proceso de liquidación concluyera, era posible determinar si se pagaron o no las acreencias y si los depositantes o ahorradores sufrieron un daño, puesto que antes de la ocurrencia de esa situación, el daño sería eventual y, con fundamento en ello, se reiteró⁵ la

⁴ Este método se puede hacer a través de la protección o cobertura, esto es, cuando la acción tendiente a reducir la exposición a una pérdida lo obliga también a renunciar a la posibilidad de una ganancia; el aseguramiento; y la diversificación, es decir, mantener las cantidades similares de muchos activos riesgosos en vez de concentrar toda la inversión en uno solo.

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencias de 25 de mayo de 1990. Exp: 5739. Consejero

tesis mayoritaria que se mantuvo desde la providencia del 16 de marzo de 1989, según la cual:

“Ahora bien: La Sala estima que este fallo será inhibitorio y no de fondo. Por este motivo no entra a reestudiar si esos depósitos a término constituyen títulos valores y si se pueden aportar en copias al proceso. En cambio, la tesis de la petición antes de tiempo sí se reitera en esta oportunidad.

La actuación cumplida por la Superintendencia Bancaria con anterioridad a la demanda inicial de este proceso y de que dan cuenta los hechos, no significa aún la culminación del proceso de liquidación de la persona demandante, ni impide su continuación.

En otras palabras, son actuaciones o trámites no definitivos, no impugnables todavía ante la jurisdicción administrativa, por impedirlo así el art. 84, inciso 4º. del C.C.A. y por no tratarse de los casos de excepción allí indicados.

No es atendible la argumentación dada por la parte demandante en el sentido de que como la acción es de reparación directa por hechos u omisión de la administración, no es aplicable la tesis relacionada con los actos administrativos y su correspondiente acción de restablecimiento, porque es evidente que la ocurrencia o no de los perjuicios está íntimamente vinculado con el proceso de liquidación del ente comercial demandante, hasta el punto de que sólo una vez liquidado se sabrá si los dueños de los títulos valores sufren un daño cierto y real y en qué cuantía.

Se hace el cambio de jurisprudencia porque la decisión de fondo produciría cosa juzgada material sobre la responsabilidad estatal y podría entorpecer en esta forma, la eventual acción que podría intentarse luego de la culminación del mencionado proceso de liquidación. En otros términos, sólo cuando termine la liquidación de la persona intervenida se sabrá a ciencia cierta que perjuicio se produjo y su magnitud. Mientras tanto ese daño posee una indiscutible nota de incertidumbre que impide su reconocimiento.”⁶

Como se advierte, la Sección Tercera ha sostenido que la responsabilidad del Estado puede tener origen en la expedición de actos administrativos ilegales, impugnables a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, así como en hechos u omisiones en la toma de posesión, en la liquidación obligatoria, en el incumplimiento del control, vigilancia e inspección, demandables en ejercicio de la acción de reparación directa, con fundamento en el funcionamiento anormal del servicio. También ha concluido que, en estos casos, el daño es incierto y que únicamente se configura cuando el proceso de liquidación concluye.

Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo; 14 de junio de 1990. Exp: 5881. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta; 20 de septiembre de 1990. Exp: 4335. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta; 17 de febrero de 1994. Exp: 6783. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta; 4 de marzo de 1994. Exp: 6298. Consejero Ponente: Dr. Juan de Dios Montes Hernández; 27 de octubre de 1994. Exp: 9763. Consejero Ponente: Dr. Julio César Uribe Acosta; 7 de mayo de 1998. Exp: 10.397. Consejero Ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque; 17 de agosto de 2000. Exp: 11.811. Consejero Ponente: Dr. German Rodríguez Villamizar.

⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de marzo de 1989. Exp: 5393. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

En esta oportunidad, la Sala considera que, a pesar de que la entidad financiera esté intervenida y su liquidación aún no haya terminado, los usuarios – ahorradores o depositantes –, e incluso la misma entidad objeto de dicho procedimiento, pueden sufrir daños ciertos que generan perjuicios materiales e inmateriales.

En efecto, entre las entidades de control y los usuarios de las entidades financieras existe una relación de protección, que genera la confianza de éstos últimos en el sistema financiero y los motiva a depositar sus ahorros en las entidades financieras, con la finalidad de obtener liquidez, seguridad y rentabilidad, dentro de una entidad que le otorga confianza para ello. En el momento en que la entidad es intervenida – con fines de liquidación – los objetivos con los cuales los usuarios acudieron a la entidad financiera se ven afectados, y la confianza de éstos con respecto a la entidad y al sistema, se quebranta. En estos casos, el daño consiste en el menoscabo patrimonial de los usuarios, quienes no pueden contar con su dinero – ahorros – en el momento en que lo necesitan, es decir, de forma inmediata. Lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que las cuentas de ahorros no se limitan a generar rendimientos, sino que se transformaron en fuente de pago de obligaciones.

Para la Sala esta situación claramente configura un daño cierto, pues en caso de que se demuestre que la liquidación de la entidad financiera se debió a la omisión de vigilancia del Estado y, a pesar de que tal procedimiento no haya finalizado, es evidente que el no poder disponer de los ahorros es un daño cierto, que lógicamente genera perjuicios materiales e inmateriales, imputable al Estado que debe indemnizarlos, y que harán nugatoria la posibilidad de que los usuarios indemnizados puedan reclamar sus “acreencias” ya satisfechas, a la culminación del proceso de liquidación de la entidad financiera liquidada.

La Sala advierte igualmente que, entre las entidades de control y las vigiladas, también existe una relación jurídica de derecho público en la cual, éstas últimas pueden padecer daños durante la intervención o con ocasión de la liquidación, procedimiento dentro del cual la entidad de control puede adoptar medidas transitorias, como puede ser la toma de posesión, que tiene por objeto proteger el sistema financiero y a los depositantes o ahorradores, y que tiene la potencialidad de causar un daño, consistente en el menoscabo de la capacidad operativa de la entidad vigilada, que pierde su autonomía en la toma de decisiones.

Puede suceder también, que aunque la entidad de control adopte medidas preventivas a favor de la vigilada, éstas sean inoportunas – la medida sí era la apropiada pero se adoptó demasiado tarde – o resulten ineficaces – se actuó de forma inmediata, pero la medida impuesta era improcedente –.

En estos eventos, también se estaría frente a un daño cierto, imputable al Estado, por la omisión de inspección, control y vigilancia sobre la entidad vigilada.

En esta oportunidad, la Sala se aparta de la anterior tesis en la que se declaraba inhibida para conocer el fondo del asunto en consideración a que, al no haber finalizado el proceso de liquidación de la entidad financiera, se concluía que el daño era incierto. Ahora, la Sala considera que las pretensiones no se formulan antes de tiempo puesto que, como se explicó, los procedimientos previos a la liquidación e incluso, durante la misma liquidación, pueden causar daños a los ahorradores o usuarios e incluso a las mismas entidades financieras.

Desconocer lo anterior, significaría prolongar un daño y agravar los perjuicios que

de él se generan, haciendo más gravosa la situación de los usuarios que, de buena fe y motivados por el principio de confianza que los inspiró a utilizar el sistema, depositaron sus ahorros y que, ante la situación de las entidades financieras ante las medidas de las que son objeto, se ven afectados y despojados de sus recursos que, en la mayoría de los casos, son destinados para su propia subsistencia y para el mantenimiento de sus hogares.

Ante esta realidad, afirmar que el daño no es cierto, sería desnaturalizar la noción misma de daño, concebida como la aminoración patrimonial sufrida por las víctimas, quienes no pueden disponer de su dinero por un largo período de tiempo, y desconocer la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política.

Cabe precisar que, en estos casos, en los que se demanda la omisión de los órganos de control en la inspección y vigilancia de las entidades financieras, no todos los daños sufridos por los administrados son indemnizables, en consideración a que la función de supervisión, como se verá más adelante, no consiste en garantizar el patrimonio de los depositantes o ahorradores contra cualquier pérdida, sino que lo que se pretende con dicha vigilancia es asegurar el cumplimiento de las normas del sector financiero por parte de las entidades que desarrollan ese tipo de actividades.

Con fundamento en el anterior postulado, la responsabilidad del Estado por la omisión de los órganos de control se configurará únicamente cuando los daños causados sean consecuencia de una actuación de las entidades vigiladas contraria al ordenamiento jurídico, cuyo cumplimiento ha debido garantizar el organismo supervisor.

En este caso, la demanda se presentó antes de que concluyera el procedimiento liquidatorio de las entidades financieras en las cuales los demandantes tenían depositados sus ahorros y, durante el proceso, concluyó la liquidación de dichas entidades, como se verá más adelante.

3. La materia consultada

Los demandantes imputaron la responsabilidad a DANSOCIAL por la omisión en sus funciones de inspección y vigilancia respecto de CREDISOCIAL y COFIANDINA, que condujo a que la Superintendencia Bancaria – hoy Financiera – interviniera, realizando la toma de posesión de dichas entidades y adoptando como medida final la liquidación forzosa de éstas.

En otras palabras, afirmaron que DANSOCIAL no ejerció el control permanente de inspección y vigilancia de las entidades controladas, ni adoptó las medidas necesarias para prevenir, corregir o sancionar las anomalías presentadas al interior de las mismas, negligencia que provocó que el Gobierno Nacional ordenara a la Superintendencia Bancaria, asumir las funciones de control y vigilancia de las entidades cooperativas.

DANSOCIAL, por su parte, aseguró que cumplió con las funciones de vigilancia e inspección hasta que la Superintendencia Bancaria – hoy Financiera – asumió la competencia y ordenó la toma de posesión con fundamento en que se configuraron los supuestos previstos en las causales de ley y no precisamente por la omisión de DANSOCIAL; que mientras tales funciones estuvieron a su cargo, su órbita de vigilancia estaba limitada por la ley, que no lo facultaba para cogestionar, sino que debía verificar que los estados financieros se ajustaran al plan único de

cuentas y, dependiendo del resultado, podía aprobarlos, improbarlos o glosarlos, razón por la cual, las entidades financieras intervenidas mantuvieron autonomía en la toma de decisiones y, por tanto, el daño que alegan sufrir los demandantes tuvo origen en las actuaciones negligentes de las cooperativas, que incumplieron las políticas tendientes a desarrollar su objeto social, sin informar las irregularidades en su funcionamiento.

En consideración a que la imputación de la demanda radica en la omisión de DANSOCIAL en el cumplimiento de sus funciones de inspección, control y vigilancia de las entidades sometidas a su supervisión, es necesario revisar el contenido obligacional impuesto en la ley para determinar si la demandada cumplió sus funciones y si éstas fueron oportunas y eficaces, pues en materia de responsabilidad de entidades financieras, la oportunidad y la eficacia son factores relevantes, toda vez que al analizarlos se puede establecer si el resultado dañino podía o no evitarse. Como se explicó, no basta que se adopte un mecanismo preventivo, porque cuando falta alguno de los elementos mencionados – oportunidad y eficacia – se configura la falla del servicio.

4. Panorama normativo

Antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, el Estado contaba con un marco legal que lo dotaba de mecanismos para regular la actividad financiera:

Ley 45 de 1923:

Consagró el mecanismo de intervención de toma de posesión, según el cual, la Superintendencia Bancaria efectuaba toma de posesión inmediata de los negocios, bienes y haberes del establecimiento bancario que incurriera en prácticas irregulares – cesación de pagos, incumplimiento de las órdenes impartidas por la Superintendencia, manejo indebido de los negocios, etc. -, con las cuales pusiera en riesgo la actividad financiera, los derechos de los usuarios y la economía en general.

Al efectuar la toma de posesión, la Superintendencia Bancaria quedó facultada para adoptar todas las medidas tendientes a procurar la rehabilitación de la entidad intervenida o para liquidarla, atribución que se mantuvo con la expedición de las Leyes 105 de 1927, 57 de 1931, 66 de 1947 y 52 de 1977.

Ley 24 de 1981:

Se transformó la Superintendencia de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, cuyo objetivo consistió en aplicar la legislación cooperativa y promover la educación y el desarrollo cooperativos. Su función principal era ejercer el control y la vigilancia sobre las entidades cooperativas, que fueron creadas como personas jurídicas de derecho privado que, por su importancia social, quedaron sometidas al control del Estado.

Ley 79 del 23 de diciembre de 1988:

Actualizó la legislación cooperativa, definió el acuerdo cooperativo como el contrato celebrado por un número determinado de personas interesadas en crear y organizar una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, que desarrollara actividades con fines de interés social y sin ánimo de lucro. También definió la cooperativa, como una empresa asociativa sin ánimo de lucro, de responsabilidad limitada por el valor de los aportes de los socios, en la que los

trabajadores o usuarios son los mismos aportantes y gestores de la empresa, que tiene por objeto producir o distribuir conjunta y eficazmente bienes o servicios para satisfacer las necesidades de los asociados y de la comunidad en general y que, en todo caso, reunieran las siguientes características:

- Ingreso y retiro voluntario de los asociados.
- Número de asociados variable e ilimitado.
- Funciones enmarcadas dentro del principio de participación democrática.
- Desarrollo permanentemente de actividades de educación cooperativa.
- Integración económica y social del sector cooperativo.
- Igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin importar sus aportes.
- Patrimonio variable e ilimitado, manteniendo un monto mínimo de aportes sociales irreducible durante su existencia.
- Reservas sociales irrepartibles en caso de liquidación.
- Duración indefinida (art. 5).

Dicha ley, además, prohibió a las Cooperativas desarrollar las siguientes conductas:

- Establecer restricciones o llevar a cabo prácticas que impliquen discriminaciones sociales, económicas, religiosas o políticas.
- Establecer con sociedades o personas mercantiles, combinaciones o acuerdos que hagan participar a éstas, directa o indirectamente, de los beneficios o prerrogativas que las leyes otorgan a las cooperativas.
- Conceder ventajas o privilegios a los promotores o fundadores, o preferencias a una porción cualquiera de los aportes sociales.
- Desarrollar actividades distintas a las enumeradas en sus estatutos.
- Transformarse en sociedad comercial.

De acuerdo con dicha Ley, los asociados de las cooperativas tienen derecho a utilizar los servicios por ellas prestados, a realizar las operaciones propias de su objeto social, a obtener información sobre las gestiones del organismo, entre otros y, a su vez, tienen el deber de aceptar y cumplir las decisiones de los órganos de administración y vigilancia.

Las decisiones de las cooperativas, que son de obligatorio cumplimiento, se adoptaban a través de la Asamblea General, que es el máximo órgano de administración. La Asamblea debía examinar los informes de los órganos de administración y de vigilancia, aprobar o improbar los estados financieros, conformar una junta de vigilancia y designar un revisor fiscal, **sin perjuicio de la inspección y vigilancia ejercida por el Estado**. La Junta de Vigilancia estaba a cargo de informar al revisor fiscal y al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas "DANCOOP" sobre las irregularidades del funcionamiento de la

cooperativa y recomendar las medidas que deban adoptarse.

La Ley 23 de 1988 también clasificó las cooperativas en especializadas, multiactivas e integrales. Por cooperativas especializadas se entienden aquellas que se organizan para atender una necesidad específica. Las multiactivas son las que atienden varias necesidades a través de secciones independientes, y las integrales son las que realizan dos o más actividades conexas, complementarias entre sí.

Facultó además a las cooperativas para que se organizaran como instituciones financieras que, en todo caso, no perderían su naturaleza jurídica cooperativa y estarían sometidas integralmente al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria en los términos previstos en el Decreto Ley 1939 de 1986. El Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, ejercería la función de control y vigilancia permanente en los demás asuntos, consistentes en la constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social, disolución y liquidación. En cualquier caso, las funciones de inspección y vigilancia no implicaban la facultad de cogestión o intervención en la autonomía judicial y democrática de las cooperativas:

“ARTÍCULO 98. Las entidades del sector cooperativo podrán organizar, bajo la naturaleza jurídica cooperativa, instituciones financieras en sus diversas modalidades que se regirán por las disposiciones propias de éstas, en concordancia con las del régimen cooperativo. Su constitución se sujetará a las normas generales de las respectivas instituciones financieras y quedarán sometidas integralmente al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

PARÁGRAFO. No obstante lo dispuesto en este artículo, los organismos cooperativos de segundo grado de carácter financiero que a la fecha de la sanción de la presente Ley cuenten con certificado de autorización de la Superintendencia Bancaria, podrán solicitar su reconocimiento como bancos, para lo cual el Superintendente juzgará la conveniencia de tal reconocimiento, se cerciorará de la idoneidad, la responsabilidad y el carácter de los solicitantes, y si el bienestar público será fomentado con dicho reconocimiento.

ARTÍCULO 99. La actividad financiera del cooperativismo se ejercerá siempre en forma especializada por las entidades a que se refiere el presente Capítulo, las cooperativas de ahorro y crédito o de seguros, y por los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero o de seguros, con sujeción a las normas que regulan dicha actividad.

Bajo circunstancias especiales y cuando condiciones sociales y económicas lo justifiquen, el Gobierno Nacional podrá autorizar a las cooperativas multiactivas e integrales que tengan Sección especializada para el ejercicio de la actividad financiera.

En concordancia con el artículo 151 de la presente Ley, la actividad financiera y demás aspectos contables y operativos de los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero o de seguros, estarán sometidos a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, en los términos del Decreto-ley 1939 de 1986 y demás disposiciones complementarias. El

Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas ejercerá en los demás asuntos las funciones propias de su competencia; no obstante, para sancionar reformas estatutarias de dichas entidades, solicitará concepto previo de la Superintendencia Bancaria.

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 DANCOOP, 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”.

Señaló las causales de disolución de las cooperativas, entre ellas, por la existencia de concurso de acreedores, caso en el cual, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas le otorgaría un plazo para subsanar su situación o para que convocara a la Asamblea General para disolver la cooperativa. En caso de que la entidad no lograra subsanar la causal y la Asamblea no decidiera disolverla, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas debía decretar su disolución y nombrar al liquidador. Una vez disuelta la cooperativa, se ordenaba su liquidación, procedimiento durante el cual no podía iniciar nuevas operaciones en desarrollo de su objeto social, y solamente conservaba su capacidad jurídica para los actos necesarios a su inmediata liquidación. Cuando el procedimiento de liquidación concluía, el pago de las acreencias se efectúa en el siguiente orden:

1. Gastos de liquidación.
2. Salarios y prestaciones sociales ciertos y ya causados al momento de la disolución.
3. Obligaciones fiscales.
4. Créditos hipotecarios y prendarios.
5. Obligaciones con terceros, y
6. Aportes de los asociados.

En los casos de liquidación de cooperativas autorizadas para captar recursos de asociados y de terceros, los depósitos de éstos eran excluidos de la masa de la liquidación. En todo caso, las cooperativas, los titulares de los órganos de administración y vigilancia, los liquidadores, los miembros del consejo de administración y el gerente, eran responsables por los actos u omisiones que implicaran el incumplimiento de las normas legales y estatutarias.

Decreto 1111 del 26 de mayo de 1989:

Reglamentó el Capítulo XI de la Ley 79 de 1988 y la actividad financiera desarrollada por las entidades cooperativas. Ordenó que la actividad financiera del cooperativismo se desarrollara siempre en forma especializada por medio de las cooperativas de ahorro y crédito, que no requieran de certificado de autorización de la Superintendencia Bancaria; que dicho permiso sí lo requerirían las entidades financieras y de seguros.

En relación con el control, inspección y vigilancia, atribuyó dicha función a la Superintendencia Bancaria y a DANCOOP, dependiendo de del tipo de actividad:

“ARTÍCULO 10. VIGILANCIA DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA. De conformidad con la Ley 79 de 1988, la Superintendencia Bancaria ejercerá el control y la vigilancia integral de la actividad financiera y demás aspectos contables y operativos de los organismos cooperativos de segundo grado e instituciones auxiliares del cooperativismo de carácter financiero o de seguros en los términos del Decreto Ley 1939 de 1986 y demás disposiciones complementarias.

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, sólo corresponderá al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en su función de inspección y vigilancia, velar por la ejecución de actividades cooperativas que no correspondan a la actividad financiera o de seguros de dichos organismos, comunicando a la Superintendencia Bancaria cualquier irregularidad que implique la formulación de glosas que afecten aspectos contables.

*(...) ARTÍCULO 12. VIGILANCIA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO. **Corresponderá al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas la inspección y vigilancia exclusiva de las cooperativas de ahorro y crédito.***

Para ejercer este control el Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas contará con las mismas facultades con que cuenta el Superintendente Bancario con respecto a las entidades sometidas a su inspección y vigilancia permanentes (...).

Dichas facultades se aplicarán igualmente al caso en que una cooperativa u organismo bajo su control y vigilancia ejerza ilegalmente la actividad financiera o capte recursos del público en forma masiva y habitual sin autorización legal, sin perjuicio de la colaboración de orden técnico que el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas pueda solicitar a la Superintendencia Bancaria en estos eventos”.

Decreto 1134 del 30 de mayo de 1989:

Reglamentó la actividad financiera y de ahorro y crédito que desarrollan las cooperativas. En virtud de lo previsto en el artículo 99 de la Ley 79 de 1988, autorizó a las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y a las multiactivas o integrales, ejercer actividades financieras de captación de ahorros de terceros y de préstamo, siempre que cumplan con los requisitos exigidos por la ley, previa autorización del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. En todo caso, dichas entidades no fueron consideradas como cooperativas con actividad financiera.

Dispuso además que DANCOOP estaría a cargo de la inspección y vigilancia exclusiva de las cooperativas especializadas de ahorro y crédito, multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito:

“ARTÍCULO 16. VIGILANCIA EXCLUSIVA DEL DANCOOP. Corresponderá al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, en forma exclusiva, la inspección y vigilancia de las Cooperativas Especializadas de Ahorro y Crédito y de las operaciones de ahorro y crédito que realicen las Cooperativas Multiactivas o Integrales.

Para el ejercicio de tales funciones el Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas tendrá las mismas facultades con que cuenta el Superintendente Bancario con respecto a las entidades sometidas a su inspección y vigilancia permanente, consagradas en la Ley 45 de 1923, en los Decretos 2216 y 2217 de 1982, 1215 y 2906 de 1984, 1939 de 1986 y en las normas concordantes”.

Para el cumplimiento de dichas funciones, ordenó a los revisores fiscales de las cooperativas especializadas, informar cada 3 meses a DANCOOP sobre 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 éstas 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”.*

Ley 46 de 1990:

Otorgó competencia al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para conocer los procesos de liquidación.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la dirección general de la economía quedó a cargo del Estado, que puede intervenir en la actividad financiera, bursátil, aseguradora y aquellas que implican el manejo de recursos captados por el público, que solo pueden ser ejercidas con su autorización (art. 335). También dispuso que la forma de intervención es regulada por el Presidente de la República quien, además, tiene la función de ejercer, a través de la Superintendencia Bancaria – hoy Financiera –, el control, vigilancia e inspección de las cooperativas (art. 189).

Ley 35 de 1993:

En desarrollo del anterior mandato constitucional, se expidió la Ley 35 del 5 de enero de 1993, por medio de la cual se facultó al Gobierno Nacional para regular la actividad financiera, bursátil y aseguradora e intervenir en su desarrollo, y que, dentro de los tres meses siguientes a su sanción, *“el Gobierno tendrá la facultad para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones aquí expuestas y hará en dicho estatuto las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran”* (art. 36).

Decreto Ley 663 de 1993 (EOSF)

Con fundamento en esa facultad, se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenido en el Decreto Ley 663 del 2 de abril de 1993⁷ que fijó la estructura general del sistema financiero y asegurador, compuesto por los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros, las sociedades de capitalización, las entidades aseguradoras y los intermediarios de seguros y reaseguros.

Los establecimientos de crédito, a su vez, están conformados por varias clases de instituciones financieras como son los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento comercial y las cooperativas financieras. Estas últimas son organismos cooperativos especializados, que tienen por objeto desarrollar la actividad financiera y están bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Su naturaleza jurídica se rige por las disposiciones contenidas en la Ley 79 de 1988, mientras que a las operaciones que realiza le son aplicables las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El EOSF autorizó a las cooperativas financieras para desarrollar las siguientes actividades:

- Captación a través de secciones de ahorro
- Destinar los depósitos captados para la adquisición o descuento de créditos hipotecarios, el otorgamiento de créditos ordinarios y la inversión en instrumentos representativos.

⁷ Publicado en el Diario Oficial 40.820 del 5 de abril de 1993.

- Intermediación financiera

- Operaciones de crédito de liquidez para otorgar créditos o descontar la cartera de crédito con el fin de cubrir la iliquidez transitoria que puedan presentar, siempre que las garantías sean reales y suficientes

Facultó además al Gobierno Nacional para que creara, dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del Decreto Ley 663 de 1993, un fondo de garantías al que pudieran acceder las cooperativas financieras.

A efecto de la intervención en la actividad financiera, el Gobierno Nacional debe procurar que las actividades que desarrollen las entidades estén en concordancia con el interés público; que se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades intervenidas; que las entidades cuenten con los niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia; que las entidades efectúen sus actividades en condiciones de seguridad y transparencia. Para ello, estableció los instrumentos de intervención con los que cuenta el Estado, para ser aplicados a través de la Superintendencia Bancaria:

- Autorizar las operaciones, previo concepto de la Junta Directiva del Banco de la República.

- Fijar los plazos de las operaciones autorizadas y las clases y el monto de las garantías requeridas.

- Establecer las normas para que las entidades intervenidas mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los riesgos que presenten.

- Limitar o prohibir el otorgamiento de avales y garantías

- Determinar el margen de solvencia y el patrimonio técnico mínimo.

Impuso a las entidades vigiladas la obligación de informar a los usuarios y a la Superintendencia Bancaria, sobre las operaciones que realice, con el fin de garantizar el principio de transparencia y brindar elementos de juicio claros y objetivos que les permita a los usuarios escoger las mejores opciones del mercado. La información, que incluye los resultados económicos, debe ser publicada por la Superintendencia Bancaria.

El EOSF también fijó el régimen de protección del consumidor. Exigió a las entidades financieras vigiladas emplear la debida diligencia en la prestación de sus servicios y les prohibió efectuar operaciones que pudieran ser utilizadas como instrumento de ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de los dineros. Para ello, obligó a las entidades vigiladas a informar el manejo de fondos cuya cuantía no coincida con la actividad económica de sus clientes y las transacciones sospechosas, y les exigió llevar un registro de todas las transacciones que se realicen en efectivo.

Mantuvo la medida preventiva de toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de las entidades vigiladas, que se adopta previo concepto del Consejo Asesor y aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando se presente alguna de las siguientes situaciones:

- Suspensión del pago de las obligaciones.
- Renuencia a la vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria de los archivos, libros de contabilidad y demás documentos.
- Renuencia a ser interrogado bajo juramento sobre los negocios desarrollados.
- Incumplimiento reiterado de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria.
- Violación persistente de los estatutos o de la ley.
- Manejo reiterativo de los negocios en forma no autorizada o insegura
- Reducción del patrimonio neto por debajo del 50% del capital suscrito.
- Expiración del término para presentar programas de recuperación e incumplimiento de las metas.

Cuando se configura alguna de las anteriores causales, la Superintendencia Bancaria adopta la medida de toma de posesión que puede ser de dos tipos:

(i) Para administrar: Se busca poner a la entidad en condiciones en que pueda desarrollar su objeto social y, para tal efecto, la Superintendencia Bancaria puede adoptar varias medidas, como la reducción de capital, la emisión y colocación de acciones sin sujeción al derecho de preferencia, la cesión de activos o pasivos, las fusiones o escisiones, el pago de créditos por medio de la entrega de derechos fiduciarios en fideicomisos en los cuales se encuentren los activos de la entidad, el pago anticipado de los títulos, la creación de mecanismos temporales de administración con o sin personería jurídica con el objeto de procurar la optimización de la gestión de los activos para responder a los pasivos, y la cancelación de gravámenes sobre bienes de la entidad, sin perjuicio del privilegio del acreedor sobre el valor correspondiente⁸.

(ii) Para liquidar⁹: Se produce la disolución de la entidad, se separa a los directivos y al revisor fiscal, se hacen exigibles las obligaciones a plazo de la intervenida – caducadas o no -, se forma la masa de bienes, se cancelan los embargos decretados antes de la toma de posesión para integrar la masa de liquidación, se terminan los procesos ejecutivos adelantados con anterioridad contra la entidad intervenida para que sean acumulados dentro del proceso de liquidación. En todo caso, el EOSF dispone que los directores o gerentes de las entidades vigiladas que, a sabiendas, violen las disposiciones legales o lo permitan, serán responsables de las pérdidas que sufra la entidad por tales infracciones, sin perjuicio de las demás sanciones legales.

Decreto 1688 del 27 de junio de 1997¹⁰:

Suprimió y fusionó unas dependencias del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, asignó a la División de Desarrollo del Sector Solidario las

⁸ Sobre el tema puede consultarse la sentencia del 16 de abril de 2007. AG 0025-02. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹ En relación con el procedimiento liquidatorio de entidades financieras, puede consultarse la sentencia del 16 de abril de 2007. Exp: AG 0009. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial 43.072 del 27 de junio de 1997

funciones de organización, dirección y administración del sistema de información estadística del sector cooperativo y solidario; la formulación y coordinación de los estudios e investigaciones que conduzcan al conocimiento de la incidencia y participación del sector cooperativo y solidario en la economía del país y en el bienestar de los asociados y usuarios; la identificación y ejecución de acciones que promuevan la integración económica y social de las cooperativas (art. 7).

A través de dicho decreto, también se asignaron funciones a la División Operativa de Control y Vigilancia, consistentes en formular, coordinar y controlar la ejecución de planes, programas y actividades relacionadas con inspección, control y vigilancia a cargo del Departamento; iniciar las investigaciones administrativas, de oficio o a petición de parte, para determinar posibles irregularidades en la constitución, reforma, funcionamiento y/o liquidación de las entidades sometidas al control y vigilancia del Departamento y establecer la responsabilidad a que haya lugar y denunciar tales irregularidades ante la jurisdicción competente; definir los criterios y procedimientos para la intervención, en el ejercicio de las funciones de inspección, control y vigilancia; proponer la sanciones a imponer a los infractores de la actividad cooperativa; diseñar, organizar, administrar y vigilar el registro técnico de las entidades sometidas a control, reportando las novedades advertidas; controlar los procesos de liquidación de las entidades sometidas a control e impartir las instrucciones necesarias para que éstos se adelanten conforme a lo dispuesto en la ley; conceptuar sobre los informes, cuentas y balances que rindan los liquidadores; estudiar, evaluar y conceptuar sobre los informes o actas de visitas e investigaciones realizadas y formular la adopción de las medidas necesarias (art. 9).

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 147 del Decreto 2150 de 1995¹¹ y 17 del Decreto 427 de 1996¹², se determinó la competencia del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas “DANCOOP” para vigilar y controlar a las cooperativas multiactivas, las cooperativas de ahorro y crédito que no desarrollen la actividad financiera en forma especializada, las sociedades mutuales, las precooperativas, las entidades auxiliares del cooperativos y las demás organizaciones cooperativas y solidarias cuya actividad no sea vigilada por otra entidad del Estado (art. 17). En relación con los demás organismos cooperativos, se consagró que el Presidente de la República, en virtud de lo preceptuado en el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política, determinaría la competencia de las Superintendencias para ejercer sobre tales organismos la inspección, vigilancia y control, dependiendo de la actividad principal o especializada que desarrollen, sin perjuicio de la colaboración técnica que pueda prestar DANCOOP y que, en todo caso, la Superintendencia Bancaria

¹¹ “ARTICULO 147. ELIMINACION DEL CONTROL CONCURRENTE. Las facultades de control y vigilancia por parte del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas no podrán ejercerse respecto de entidades y organismos cooperativos sujetos al control y vigilancia de otras superintendencias”.

¹² “ARTICULO 17. FACULTADES DE SUPERVISION DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE COOPERATIVAS. Corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas ejercer el control y la vigilancia sobre las entidades de naturaleza cooperativa, de los fondos de empleados y asociaciones mutuales, para que su funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales sobre el particular y a los intereses de los asociados. Cuando una entidad esté sujeta al control de una Superintendencia, las acciones de salvaguarda de la naturaleza jurídica de las vigiladas se adelantarán por intermedio de esta última.

PARAGRAFO. Para efectos de lo previsto en el presente artículo el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas acordará con cada Superintendencia las acciones que, enmarcadas en el artículo 209 de la Constitución Política, permitan a cada organismo cumplir sus funciones y ejercer sus competencias. En desarrollo de lo anterior, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas podrá prestar colaboración de orden técnico a las Superintendencias”.

estaría a cargo de la vigilancia y control de las entidades cooperativas que desarrollaran actividades financieras de forma especializada:

“ARTICULO 17. DE LA COMPETENCIA EN EL CONTROL Y VIGILANCIA. De conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto, en el artículo 147 del Decreto 2150 de 1995 y en el artículo 17 del Decreto 427 de 1996, los fondos de empleados, las cooperativas multiactivas, las cooperativas de ahorro y crédito que no adelanten la actividad financiera en forma especializada, las sociedades mutuales, las precooperativas, las entidades auxiliares del cooperativismo y, en general todas las organizaciones cooperativas y solidarias cuya actividad no sea objeto de vigilancia por otra entidad del Estado, serán vigilados por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas -DANCOOP.

PARAGRAFO 1o. El Presidente de la República, de conformidad con el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política, determinará la competencia de las distintas Superintendencias para ejercer la inspección, vigilancia y control de los organismos cooperativos no contemplados en el inciso anterior, según su actividad principal o especializada, sin perjuicio de la colaboración de orden técnico que pueda prestar a éstas el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

PARAGRAFO 2o. La vigilancia y control de los entes cooperativos que adelanten actividades financieras de manera especializada será asumida por la Superintendencia Bancaria en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto”.

Decreto 1840 del 21 de julio de 1997:

Reguló las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito. Tuvo por sustento, además de lo dispuesto en el artículo 46 del EOSF, el crecimiento acelerado a nivel de activos, captaciones y patrimonio de las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, que requería de reglas que garantizaran el crecimiento sostenible en condiciones de estabilidad y solidez que fomentaran la confianza de los asociados y ahorradores del sector financiero.

Con fundamento en esa situación, el objetivo de dicho decreto consistió en regular los niveles de patrimonio adecuado y, para tal efecto, estableció una relación de solvencia, consistente en mantener un mínimo de patrimonio adecuado, equivalente al porcentaje total de los activos de las entidades, ponderados por el nivel de riesgo.

Definió el patrimonio técnico como aquél que se obtenga de las siguientes deducciones, resultado que no puede ser inferior al nivel adecuado de patrimonio:

Del patrimonio básico¹³: Pérdidas; inversiones de capital efectuadas directa o

¹³ El artículo 4º señala que el patrimonio básico está compuesto por los aportes sociales; Las reservas de protección de aportes sociales y las demás reservas; Los excedentes del ejercicio en curso en una proporción equivalente al porcentaje de los excedentes que por disposición de la última asamblea ordinaria hayan sido capitalizados o destinados a incrementar la reserva de protección de aportes (no obstante, cuando la entidad registre pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores, los excedentes computarán hasta la concurrencia de dichas pérdidas); El valor total de la cuenta de revalorización del patrimonio, cuando ésta sea positiva; La cuenta patrimonial de

indirectamente en entidades controladas y vigiladas por la Superintendencia Bancaria y las cooperativas de ahorro y crédito o multiactivas con sección de ahorro y crédito vigiladas por DANCOOP; cuenta de revalorización del patrimonio cuando sea negativa; ajuste por inflación originado en activos no monetarios mientras no se enajenen los activos; inversiones de capital y bonos convertibles en acciones y aportes.

Del patrimonio adicional: El 50% del ajuste por inflación acumulado originado en activos no monetarios y el 50% de las valorizaciones de los activos, sin que el valor total exceda el 100% del patrimonio básico, incluyendo las deducciones.

Impuso a las cooperativas de ahorro y crédito y a las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito¹⁴, el deber de cumplir con la relación de solvencia que les corresponda, según el monto de su patrimonio técnico, así:

- 30% para las entidades cuyo patrimonio técnico sea menor de \$500.000.000;
- 20% para las entidades cuyo patrimonio técnico sea igual o mayor de \$500.000.000, e inferior a \$2.000.000.000;
- El 12% para las entidades cuyo patrimonio técnico sea igual o mayor de \$2.000.000.000, e inferior de \$5.200.000.000;
- El 9% para las entidades cuyo patrimonio técnico sea igual o mayor de \$5.200.000.000.

Preceptuó además que las operaciones de las cooperativas, reflejadas en activos y contingencias, se computarán de acuerdo con su nivel de riesgo por un porcentaje de su valor, según la siguiente clasificación:

Categoría I: Activos de máxima seguridad, tales como caja, depósitos a la vista en entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y de DANCOOP, inversiones en títulos del Gobierno o del Banco de la República y los créditos a la Nación o garantizados por ésta.

Categoría II: Activos de muy alta seguridad, como son los títulos emitidos por entidades públicas del orden nacional y los depósitos a término en otros establecimientos de crédito o en otras cooperativas o créditos garantizados incondicionalmente con títulos emitidos por la Nación o el Banco de la República, procesos administrativos y judiciales, créditos aprobados no desembolsados, operaciones activas de crédito relacionadas con fondos interbancarios vendidos, pactos de reventa, pagos anticipados, créditos garantizados incondicionalmente con títulos emitidos por la Nación o el Banco de la República, gobiernos o bancos centrales de los países que de acuerdo con las directrices impartidas por la Superintendencia Bancaria, sean calificados con grado de inversión.

Categoría III: Otros activos con alta seguridad pero con baja liquidez, como créditos hipotecarios otorgados para financiar la construcción o adquisición de vivienda, distintos de aquellos que hayan sido reestructurados.

superávit por auxilios o donaciones; El fondo de revalorización de aportes y los demás fondos de destinación específica de carácter patrimonial.

¹⁴ Excepto las cooperativas que no capten ahorros de terceros y estén integradas por asociados que se encuentren o hayan estado vinculados laboralmente a una misma entidad, sea pública o privada.

Categoría IV: Los demás activos de riesgo, tales como la cartera de créditos, cuentas por cobrar, otras inversiones voluntarias, inversiones en propiedad, planta y equipos incluida su valorización, bienes realizables y recibidos en dación en pago, deudores por aceptaciones, bienes de arte y cultura, remesas en tránsito y las contingencias que se refieren a los bienes y valores entregados en garantía, las fianzas y avales otorgados.

Señaló que las cooperativas que al momento de entrar a regir el decreto, no pudieran cumplir con la relación de solvencia, estarían obligadas a adoptar un plan de ajuste, previa aprobación del Consejo de Administración y que, en todo caso, el margen de solvencia debía ser como mínimo el 12% al finalizar el primer año, sin perjuicio de que los porcentajes de incremento correspondientes a los períodos subsiguientes fueran fijados por DANCOOP o por la Superintendencia Bancaria, dependiendo del caso, entidades de control que debían vigilar constantemente el margen de solvencia.

Limitó los cupos individuales de crédito y las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, con el fin de evitar una excesiva concentración de los riesgos. Para tal efecto, se dispuso que ninguna de tales entidades podría realizar con una misma persona natural o jurídica, operaciones activas de crédito superiores al 10% del patrimonio técnico de la entidad, en los casos en que la única garantía fuera el patrimonio del deudor.

Asimismo limitó las inversiones de capital de tales entidades que, en ningún caso, podía superar el 100% de su patrimonio técnico, al igual que la captación de depósitos de una sola persona natural o jurídica, hasta el 25% del total de su patrimonio técnico.

Ordenó a dichas entidades informar mensualmente a las Juntas de Vigilancia y Consejos de Administración de las mismas, cualquier situación de riesgo y de concentración de cupo individual, superior al 10% del patrimonio técnico, sin importar las garantías.

En relación con el deber de vigilancia y control, estableció que se efectuaría con base en el informe del Revisor Fiscal de cada entidad cooperativa; que la Superintendencia Bancaria asumiría tales funciones sobre las cooperativas que adelantaran actividad financiera en forma especializada y que DANCOOP estaría a cargo de verificar el cumplimiento de las disposiciones del Decreto.

En caso de incumplimiento, el Decreto facultó a los órganos de control para imponer las siguientes sanciones a las entidades, así:

a) Incumplimiento al margen de solvencia:

DANCOOP: Por los defectos en que incurran las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito en el patrimonio técnico necesario para el cumplimiento de la relación de solvencia.

Superintendencia Bancaria: Cooperativas que adelantan la actividad financiera en forma especializada.

b) Violación a las normas sobre límites de crédito y concentración de operaciones:

DANCOOP: Cualquier institución sometida a su vigilancia

Superintendencia Bancaria: Cooperativas que adelantan la actividad financiera en forma especializada.

Decreto 2188 del 3 de diciembre de 1997¹⁵:

Dispuso que los depósitos en cuenta corriente bancaria, de ahorro y los CDT's debían efectuarse en las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Autorizó ese tipo de operaciones en las cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito sometidas a la vigilancia de DANCOOP, condicionada a la certificación previa del Revisor Fiscal de la respectiva cooperativa, que **reflejara el cumplimiento de relación de solvencia, límites individuales de crédito y concentración de operaciones.**

Decreto 619 del 29 de marzo de 1998¹⁶:

Impuso a la Superintendencia Bancaria la función de control y vigilancia sobre las cooperativas que adelantaran actividad financiera especializada, las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, y las cooperativas de ahorro y crédito que, de acuerdo con los balances, reunieran las siguientes condiciones¹⁷:

- Que la proporción de total de aportes, depósitos de asociados y terceros, respecto del total de activos de la entidad, fuera igual o superior a 50%.
- Que la proporción del total de la cartera respecto del total de los activos, sin contar con las cuentas por cobrar de deudores por venta de bienes y servicios, fuera igual o superior al 50%.
- Que el total del patrimonio fuera superior a \$6.100'000.000.

Decreto 2330 del 16 de noviembre de 1998¹⁸:

El Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica y social.

Sustentó dicha decisión en que el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito amenazaba con perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social; en la disminución del flujo de capitales externos, que afectaba gravemente la economía nacional, especialmente el sector financiero; en la desconfianza de los inversionistas y prestamistas internacionales ante la crisis económica internacional, que provocó la reducción de los ingresos netos de capital extranjero y la liquidación de inversiones de fondos de capital extranjeros; en las altas tasas de interés y la desaparición de la demanda por títulos de mediano y largo plazo; y, en el descenso de los plazos de los pasivos del sector financiero

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial 43.123 del 8 de septiembre de 1997.

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial 43.270 del 1º de abril de 1998.

¹⁷ Se exceptuaron de dicha vigilancia las cooperativas que estuvieran en la siguiente situación: Que estuvieran intervenidas o fueran objeto de alguna de las medidas previstas en los capítulos XX o XXI de la parte tercera del EOSF; las que estuvieran en causal de disolución o que fueran objeto de alguna de las medidas señaladas anteriormente; las que se encontraran en planes de ajuste o incumpliendo las normas sobre margen de solvencia.

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial 43.430 del 16 de noviembre de 1998.

con el público.

Explicó que, de mantenerse esa situación, se pondría en peligro la estabilidad y permanencia de los establecimientos de crédito, por cuanto no estarían en capacidad de garantizar la liquidez de los ahorradores y que, como las medidas adoptadas por las autoridades económicas¹⁹ no fueron suficientes, resultaba necesario obtener recursos adicionales para afrontar la situación financiera del país.

Destacó la crisis de las organizaciones solidarias que desarrollaban actividades financieras y de ahorro y crédito y cuyos depósitos no estaban asegurados por FOGAFÍN:

“En efecto, actualmente se encuentran intervenidas por el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial) treinta y cuatro cooperativas de ahorro y crédito, de las cuales treinta y una están en liquidación y tres en administración. Además, la Superintendencia Bancaria ha intervenido ocho cooperativas financieras, de las cuales siete se encuentran en liquidación y una en administración. (...) el monto de los ahorros comprometidos en las cooperativas ya intervenidas es de aproximadamente \$656.000 millones, pertenecientes a un número cercano a 889.000 personas, de las cuales cerca de 400.000 son ahorradores de menos de quinientos mil pesos (\$500.000).(...) en razón de los altos pasivos de las entidades cooperativas mencionadas y de la dificultad para enajenar los activos de las mismas, los ahorradores y depositantes de tales entidades no han obtenido el reembolso de sus ahorros. Dicha situación afecta un gran número de personas y amenaza gravemente el sector de ahorro cooperativo, pues de no atenderse adecuadamente se quebrantaría la confianza en el ahorro público.(...) en consecuencia, se requiere evitar el deterioro de la confianza del público en el sistema financiero, incluyendo el sector cooperativo financiero y de ahorro y crédito, a través del establecimiento de mecanismos extraordinarios que permitan preservar la liquidez y la solvencia, así como estimular el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos”.

Ley 454 del 4 de agosto de 1998²⁰:

Determinó el marco conceptual que regula la economía solidaria, **transformó el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria DANSOCIAL**, creó la Superintendencia de Economía Solidaria²¹, el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras, de Ahorro y de Crédito y reguló la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa.

Definió la Economía Solidaria, como el 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

¹⁹ La reducción de los encajes y su remuneración, la ampliación del suministro de liquidez permanente en montos y en plazos a través del Banco de la República, el fortalecimiento patrimonial de FOGAFÍN, el aval de la Nación a FOGAFÍN para garantizar los créditos externos.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial 43.357 del 6 de agosto de 1998

²¹ “ARTICULO 33. CREACION Y NATURALEZA JURIDICA. Créase la Superintendencia de la Economía Solidaria como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera”.

sujeto, actor y fin de la economía.

Las organizaciones de economía solidaria son personas jurídicas, sin ánimo de lucro, dentro de las cuales los trabajadores o usuarios son los mismos aportantes y gestores. Tienen por objeto producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente bienes y servicios, que satisfagan las necesidades de sus miembros, sometidas al control social y técnico de sus miembros. Autorizó además a las entidades de economía solidaria para constituir organismos cooperativos de carácter financiero.

Señaló los objetivos del Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, tendientes a dirigir y coordinar la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de economía solidaria. Para el cumplimiento de tales objetivos, le asignó las siguientes funciones:

“ARTICULO 30. OBJETIVOS Y FUNCIONES. El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria tendrá como objetivos: dirigir y coordinar la política estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la Economía Solidaria, determinadas en la presente ley, y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de Colombia. Para cumplir con sus objetivos el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, tendrá las siguientes funciones generales:

1. Formular la política del Gobierno Nacional con respecto a las organizaciones de la Economía Solidaria dentro del marco constitucional.

2. Elaborar los planes, programas y proyectos de fomento, desarrollo y protección del Estado con respecto a las organizaciones de la Economía Solidaria y ponerlos a consideración del Departamento Administrativo Nacional de Planeación.

3. Coordinar las políticas, planes y programas estatales para el desarrollo de la Economía Solidaria, entre las diversas entidades del Estado del orden nacional, departamental, distrital o municipal, así como frente a las funciones específicas que dichas instituciones públicas realicen en beneficio de las entidades de la Economía Solidaria y en cumplimiento de sus funciones.

4. Procurar la coordinación y complementación de las políticas, planes, programas y funciones del Estado relacionadas con la promoción, fomento y desarrollo de la Economía Solidaria, con respecto a similares materias que tengan establecidas las entidades de integración y fomento de dicho sector, o las que adelanten otras instituciones privadas nacionales o internacionales, interesadas en el mismo.

5. Coordinar redes intersectoriales, interregionales e interinstitucionales para la promoción, formación, investigación, fomento, protección, fortalecimiento y estímulo del desarrollo empresarial, científico y tecnológico de la Economía Solidaria.

6. Adelantar estudios, investigaciones y llevar estadísticas que permitan el conocimiento de la realidad de las organizaciones de la Economía Solidaria

y de su entorno, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

7. Promover la creación y desarrollo de los diversos tipos de entidades de Economía Solidaria, para lo cual podrá prestar la asesoría y asistencia técnica, tanto a las comunidades interesadas en la organización de tales entidades, como a estas mismas.

8. Impulsar y apoyar la acción de los organismos de integración y fomento de las entidades de la Economía Solidaria, con los cuales podrá convenir la ejecución de los programas.

9. Divulgar los principios, valores y doctrina por los cuales se guían las organizaciones de la Economía Solidaria y promover la educación solidaria, así como también la relacionada con la gestión socio-empresarial para este tipo de entidades.

10. Identificar, coordinar e impulsar los recursos a nivel interinstitucional e intersectorial”.

Atribuyó a la Superintendencia de Economía Solidaria la función de inspección, vigilancia y control, de las cooperativas y de las organizaciones de la Economía Solidaria, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

Dicha ley dispuso que, mientras entra en funcionamiento la Superintendencia de la Economía Solidaria²², DANSOCIAL estaría transitoriamente a cargo de las obligaciones de DANCOOP, específicamente en relación con la función de control, inspección y vigilancia:

“ARTICULO 31. ASUNCION DE OBLIGACIONES Y FUNCIONES TRANSITORIAS. El Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, asumirá las obligaciones del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, siempre y cuando correspondan a sus propias funciones.

Así mismo desempeñará las funciones de control, inspección y vigilancia, hasta tanto se organice la nueva Superintendencia de la Economía Solidaria, organismo que de forma inmediata las asumirá”.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, estableció que las funciones de control y vigilancia serían asumidas por esa Superintendencia, mediante el establecimiento de una delegatura especializada en supervisión financiera, con asistencia tecnológica, asesoría técnica y formación del recurso humano de la Superintendencia Bancaria. Para el ejercicio de tales funciones, **atribuyó al Superintendente de la Economía Solidaria las facultades previstas para el Superintendente Bancario** y, en consecuencia, el régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero resulta aplicable a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria.

Las cooperativas de ahorro y crédito que adelantaran actividad financiera exclusivamente con sus asociados, se rigen por las disposiciones contenidas en la

²² La Superintendencia de la Economía Solidaria entró en funcionamiento el 2 de agosto de 1999 (Decreto 1401 de 1999, derogado por el Decreto 186 de 2004).

ley 79 de 1988 y están sometidas al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Para adelantar las operaciones propias de las cooperativas de ahorro y crédito, se requiere la autorización previa y expresa en tal sentido de la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad que la impartirá únicamente cuando acrediten el monto de aportes sociales mínimos que se exija para este tipo de entidad. La Superintendencia de la Economía Solidaria verificará la solvencia patrimonial de la entidad de su idoneidad y de la de sus administradores.

Decreto 2206 del 29 de octubre de 1998:

Creó el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas “FOGACCOOP”, entidad financiera vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público creada como una persona jurídica de naturaleza única, sujeta a régimen especial, cuyo objeto consiste en proteger la confianza de los depositantes y ahorradores de las entidades cooperativas inscritas e impedir injustificados beneficios económicos a los asociados y administradores que causaren perjuicios a las entidades cooperativas.

Para tal efecto, señaló que dicho Fondo administraría las reservas del seguro de depósitos destinados a la atención de los riesgos de la actividad financiera, cuya administración no estuviere a cargo de otra entidad.

Decreto 727 del 29 de abril de 1999:

Reguló el funcionamiento del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, autorizó a FOGACCOOP para realizar las operaciones de apoyo prevista en el Decreto 2206 de 1998, con los ahorradores o con las entidades de economía solidaria intervenidas para administrar. Para tal efecto, lo facultó para adquirir las acreencias que los ahorradores y depositantes tienen con las entidades cooperativas intervenidas para administrar.

Decreto 813 del 7 de mayo de 1999:

Se expidió en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C 136 de 1999, según la cual, los recursos causados por los impuestos estarán dirigidos exclusivamente a solucionar las causas de emergencia contempladas en el Decreto Legislativo 2330 de 1998, únicamente en función de las personas y sectores materialmente afectados por la crítica situación económica, como son los deudores del UPAC, las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras, de ahorro y crédito intervenidas o no, que estén o no estén en liquidación, y las instituciones financieras públicas.

A través de dicho decreto se distribuyeron las sumas de dinero, así:

60% a favor de los deudores individuales de créditos hipotecarios

30% para los bancos, organizaciones solidarias con actividades financieras, de ahorro y crédito – intervenidas o no o en liquidación -, tales como las instituciones financieras de carácter cooperativo, cooperativas financieras, de ahorro y crédito, multiactivas e integrales.

10% para las instituciones financieras públicas.

El artículo 4 de dicho decreto, fue adicionado por el artículo 1º del Decreto 2866 de 2001, y quedó así:

“ARTÍCULO 4º. Adicionado por el artículo 1º del Decreto 2866 de 2001. Adelantada la adquisición de acreencias por parte del Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, Fosadec, de aquellas personas que contaban con menores saldos y pertenecían a los estratos más desfavorecidos de la población, y habiéndose cobijado suficientemente a los restantes ahorradores, los recursos remanentes de dicho Fondo se distribuirán por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en favor de las instituciones financieras de carácter público en funcionamiento o en liquidación. En todo caso, con objeto de atender pagos a los beneficiarios que por circunstancias excepcionales no han accedido a los recursos dispuestos, de las sumas sobrantes se destinarán para el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación, Fosadec, el valor de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000.00)”

Decreto 1001 del 28 de julio de 1999:

Desarrolló la estructura y funciones de la Superintendencia de Economía Solidaria, organismo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, regida por lo dispuesto en la Ley 454 de 1998 y, subsidiariamente, por el régimen jurídico de los establecimientos públicos, entidad a cargo del control, inspección y vigilancia sobre las organizaciones de economía solidaria, con el fin de proteger los intereses de éstas, de sus usuarios y de terceros, para lo cual, se le atribuyeron las siguientes funciones:

- Verificar el cumplimiento de las normas que sobre estados financieros dicte el Gobierno Nacional.
- Solicitar a las entidades sometidas a su vigilancia los reportes periódicos u ocasionales sobre la información jurídica, administrativa, contable o financiera.
- Revisar visitas de inspección a las entidades sometidas a supervisión, en las cuales debe examinar los archivos, determinar la situación socioeconómica y ordenar la **adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades encontradas.**
- Remitir los informes de las visitas de inspección a las entidades vigiladas.
- Interrogar, bajo juramento, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de hechos relacionados con la administración, fiscalización o funcionamiento de las entidades sometidas a su supervisión.
- Imponer sanciones administrativas personales.
- Imponer sanciones administrativas institucionales.
- Ordenar la remoción de directivos, administradores, miembros de juntas de vigilancia, representantes legales, revisor fiscal y funcionarios o empleados de las organizaciones solidarias sometidas a su supervisión cuando se presenten irregularidades que así lo ameriten.

- Decretar la disolución de cualquiera de las entidades vigiladas, por las causales previstas en la ley y en los estatutos.
- Tramitar las reclamaciones o quejas que presenten quienes acrediten un interés legítimo contra las entidades supervisadas, para establecer eventuales responsabilidades administrativas y ordenar las medidas que resulten pertinentes.
- Definir, a nivel interno, el tipo de supervisión que debe ser aplicado a las entidades.
- Convocar, de oficio o a petición de parte, a reuniones de asamblea general en los siguientes casos: incumplimiento de los procedimientos previstos en el artículo 30 de la Ley 79 de 1988; irregularidades graves en la administración que debían ser conocidas o subsanadas por el máximo órgano social; autorización de fusión, transformación, incorporación y escisión de entidades de economía solidaria sometidas a su vigilancia.
- Ejercer las funciones de control, inspección y vigilancia de las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria con respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar.

5. Lo probado en el caso concreto

- **El 16 de junio de 1998**, el funcionario investigador de DANCOOP presentó ante los Jefes de las Divisiones de Vigilancia y Control y de Visitaduría e Investigación de esa misma entidad, el informe evaluativo final obtenido durante las diligencias preliminares practicadas ante Credisocial junto con funcionarios de la Superintendencia Bancaria, en el cual se dejó constancia de los siguientes hechos:

“4.1. En lo relacionado con el fondo de liquidez, la comisión observó lo siguiente:

- *Según balance de comprobación los depósitos de asociados y terceros ascendían a una cuantía aproximada de \$71.400 millones de pesos, por lo que el fondo de liquidez a la fecha **(31-03-98)** debería reportar una cuantía cercana a los \$7.442 millones aproximadamente, existiendo en el rubro respectivo \$2.558 millones, es decir, **\$4.884 millones por debajo de lo exigido.***

Esta situación se presentó de igual manera al cierre del ejercicio de 1997, de \$69.853 millones (\$6.985 millones de Fondo de Liquidez) solo se reportaba de manera real en el rubro pertinente una cuantía equivalente a los \$4.558 millones, es decir, \$2.427 millones por debajo de lo requerido. Es de resaltar que en tres meses corridos según datos contables observados, el fondo de liquidez aumentó \$2.000 millones en su desajuste, cantidad representativa y que indica obviamente dificultades económicas al interior de CREDISOCIAL.

- *El Revisor Fiscal en su **informe del tercer trimestre de 1997** al punto No. 1 describe que el mencionado fondo se desajustó a julio 15 en una*

cuantía cercana a los \$4.708 millones. De igual manera en su informe correspondiente al **cuarto trimestre de 1997 reporta desajuste en el fondo de liquidez** desde el mes de noviembre de 1997 en cerca de \$1.000 millones y para diciembre del mismo año en casi \$600 millones.

- Los dineros del Fondo de Liquidez están representados en un CDT constituido en BANCOOP con una cuantía de \$2.000 millones de pesos, además de un Certificado Fiduciario en FIDUBANCOOP, el cual fue constituido con una suma inicial de \$1.920'913.880, existiendo 2 retiros parciales que suman \$1.400 millones, quedando en consecuencia un saldo de \$520'913.880, para un total a cargo del Fondo de Liquidez de \$2.520'913.880. Es de advertir que dichos títulos no poseen destinación exclusiva. Lo descrito anteriormente es responsabilidad del Gerente de Credisocial (anterior y actual).

4.2. A folios 69-78 reposan fotocopias de la escritura pública No. 6298 otorgada por la Notaría Sexta del círculo de Santa Fe de Bogotá D. C., en la que se estipula el **contrato de dación en pago parcial de un FIDEICOMISO** de Cervecería Ancla S. A. – Fidubancoop y Credisocial.

Cervecería ANCLA S. A. había contraído con Credisocial una obligación dineraria que fue cuantificada en la suma de \$1.536'000.000 garantizándose la misma con certificados de garantía fiduciaria No. 473 por \$1.000'000.000, 487 por \$350'000.000 y el No. 504 por \$ 186'000.000 para una cobertura total de \$41.536'000.000.

El contrato fiduciario por el que se expidieron los mencionados certificados de garantía, está contenido en la escritura pública No. 4500 del 14 de agosto de 1995, cuyo objeto es una finca denominada PARCELA NÚMERO 17 de la Vereda Hato Grande, ubicada en el Municipio de Sopó con una extensión aproximada de 3 Ha. 2.252,04 Mts. 2.

Según cláusula segunda de la escritura de dación de pago, el dador transfiere a título de dación en pago parcial a favor del acreedor la misma finca Parcela No. 17 con una extensión de 3 Ha 2.252,04 Mts. 2.

La cláusula cuarta consigna que el deudor y el acreedor convienen en estipular como valor de esa transacción la suma de \$366'672.850 equivalentes al 70% del avalúo comercial realizado por Soto Sinisterra de fecha agosto 29 de 1996 ordenado por el deudor y el acreedor, el cual forma parte del documento en cuestión (avalúo por \$523'818.360).

De lo descrito se observa:

- Que FIDUBANCOOP expidió certificados de garantía fiduciaria a favor de Cervecería Ancla S. A. por un total de \$1.513'000.000 (cuantía adeudada por la Cervecería a Credisocial) sobre el terreno de la parcela No. 17 A cuya extensión es de 3 Ha 2.252,04 Mts. 2., según documentos.

- Que realizado un avalúo de acuerdo entre el acreedor y el deudor sobre el terreno de la Parcela No. 17 A de extensión 3 Ha 2.252,04 Mts. 2, éste arrojó un valor del terreno de \$523'818.360, precio por el cual se entró a negociar la dación en pago.

4.3. La siguiente es la descripción de los rubros inversiones y exigibilidades

y depósitos **a marzo 31 de 1998**, según balance de comprobación:

- INVERSIONES:

PERMANENTES.....	\$1.419'055.616
Más representativas:	
....COLABANCO	\$710'337.069
....UCONAL	\$192'734.030
....CORPAVI	\$161'558.729
....BANCOOP	\$157'208.465
	<u>\$1.221'7 aprox (86,05%)</u>
TEMPORALES.....	\$2.558'452.180
A destacar:	
....CDAT Credifenalco	\$331'658.573
....Pagarés endosados con Credifenalco con Deudor Cohabitar	\$500'000.000.....No. 66-0845-9 \$105'000.000.....No. 66-0724-6

Sobre lo anterior debe señalarse que los pagarés endosados no deberían continuar contabilizándose como inversiones sino como cuentas por cobrar, además que el Presidente del Consejo de Administración de Credisocial ostenta el mismo cargo en Cohabitar.

- DEPÓSITOS

TOTAL DEPÓSITOS.....	\$71.437' millones
Corto Plazo	\$70.414' millones (98,56%)
Largo Plazo	\$1.022' millones (1,44%)
CDAT's A REDIMIR año 1998	
Mayo	\$3.728'888.821
Junio	\$888'847.476
Julio	\$5.816'288.787
Agosto	\$2.826'061.760
Septiembre	\$208'808.063
Octubre	\$6.460'038.000
Noviembre	\$287'636.688
Diciembre	<u>\$606'630.424</u>
	\$20.823' M.M. (30% aprox. de depósitos a C.P).

- OBLIGACIONES FINANCIERAS:

TOTAL OBLIGACIONES.....	\$12.620' millones
Corto Plazo	\$8.062'5 millones (63,8%)
Largo Plazo	\$4.558'4 millones (36,2%).
A CANCELAR EN 1998 (datos abril de 1998)	
MARZO	
COOPDESARROLLO	\$139'100.000
	<u>\$1.370'000.000</u>
	\$1.509'100.000.....\$1.509'100.000
ABRIL	
UCONAL	\$1.000'000.000
	\$783'492.482
	\$500'000.000

	<u>\$166'717.185</u>	
	\$2.450'209.567.....	\$2.450'209.567
MAYO		
BANCOOP		
	\$2.000'000.000.....	\$2.000'000.000
JUNIO		
Bancoop		
	\$1.000'000.000.....	\$1.509'100.000
AGOSTO		
Coopdesarrollo		
	\$670'000.000.....	\$670'000.000
DICIEMBRE		
Uconal	\$500'000.000	
Bancoop	<u>\$830'371.894</u>	
	\$1.330'371.894.....	<u>\$1.330'371.894</u>
		\$8.954'6MM

Observación: Existe atraso de cancelación de obligaciones de \$1.509' millones mínimo (Coopdesarrollo a marzo de 1998).

- CARTERA

Este rubro está siendo contratado por delegados de la Superintendencia Bancaria, especialmente lo relacionado con la calificación de cartera reportada por CREDISOCIAL, por lo que una vez se rinda el respectivo informe se allegará copia del mismo al expediente contentivo de la actuación administrativa que se surte.

No obstante se aprecia en el Balance de comprobación la siguiente estructura:

Cartera asociados	\$62.089'851.232 (86,9% de captaciones)
Cartera no asociados	\$1.494'934.882
Provisión	\$957'026.999

- PATRIMONIO TÉCNICO:

Según datos facilitados por la administración de la cooperativa se ha tenido la siguiente evolución:

A enero de 1998	Patrimonio técnico \$16'004.242.000 Ind. Solvencia 15,07% (Requerido = 9%)
A febrero	Patrimonio técnico \$16'162'099.000 Ind. Solvencia 15,00%
A marzo	Patrimonio técnico \$17.074'593.000 Ind. Solvencia 15,89%

4.4. A folio 175 reposa relación de entidades públicas que a la fecha de la visita presentaban saldos de colocaciones en CREDISOCIAL:

- Fondo e Pensiones Publ. de Cund.	\$6.000'000.000
- Beneficencia de Cundinamarca	\$4.000'000.000
Saldo inicial	\$6.500'000.000

A folios 126-129 reposan copias de los CDAT's respectivos así:

- CDAT No. 63291 por \$4.000'000.000 a nombre Beneficencia de Cundinamarca. A redimir el 17 de octubre de 1998.
- CDAT No. no visible por \$3.400'000.000 a nombre del Fondo de Pensiones Púb de Cundinamarca. A redimir el 10 de julio de 1998.
- CDAT No. 63269 por \$1.600'000.000 a favor del Fdo. de Pensiones Públicas de Cundinamarca. A redimir el 20 de agosto de 1998.
- CDAT No. 63261 por \$1.000'000.000 a favor del Fondo de Pensiones Públicas de Cundinamarca. A redimir el 18 de julio de 1998.

A folios 130-174 reposan comprobantes de egreso, notas de contabilidad y documentos soportes en los que se especifican operaciones como constitución CDAT's, pago asesorías financieras en captación, etc.

JULIO

C.E. No. 58446 del 11-07-97 por \$35'550.000 a favor de ABIGAIL BUITRAGO, con autorización entrega cheque a CARLOS PINZÓN.
 C.E. No. 58449 del 11-07-97 por \$36'450.000 a favor de LUCÍA RUBIO, cuenta con autorización entrega cheque a CARLOS PINZÓN
 C.E. No. 584486 del 11-07-97 por \$38'250.000 a favor de STELLA MORENO, con autorización entrega cheque a CARLOS PINZÓN
 C.E. No. 58447 del 11-07-97 por \$42'750.000 a favor de CLAUDIA AMAYA, con autorización entrega cheque a CARLOS PINZÓN
 TOTAL GIRADO \$153'000.000

AGOSTO

C.E. No. 59779 del 20-08-97 por \$27'000.000 a favor de VÍCTOR ROCHA, cuenta con autorización entrega cheque a ALBERTO PINZÓN
 C.E. No. 59780 del 20-08-97 por \$23'400.000 a favor de ANA MOSQUERA, cuenta con autorización entrega cheque a ALBERTO PINZÓN
 C.E. No. 59781 del 20-08-97 por \$21'600.000 a favor de MARIZ DEL CARMEN SÁNCHEZ, con autorización entrega de cheque a ALBERTO PINZÓN
 TOTAL GIRADO \$72'000.000

SEPTIEMBRE

C.E. No. 71017 del 04-09-97 por \$10'994.201 a favor de CARLOS A. MARTÍNEZ, con autorización entrega cheque a JONH LÓPEZ PIMENTEL.
 TOTAL GIRADO \$10'994.201
 TOTAL GIROS \$235'994.201

4.5. Lo relacionado con concentración de crédito y colocaciones, la comisión obtuvo la siguiente información:

- COLOCACIONES: (algunas)

AINCO	\$1.136'667.000	ÍNDICE CONCENT. (IC) AL 03-98:
		6,65%
ARQ. Y MONTAJES	\$1.150'000.000	IC 6,73%
CAMP. GIRARDOT	\$1.181'579.000	IC 6,91%
ANCLA S. A.	\$1.893'757.000	IC 11,09%
ARMOTEC	\$2.285'250.000	IC 13,38%
BANCOOP	\$4.872'337.000	IC 28,53%
Corredor Lubin	\$2.299'396.000	IC 13,46%
Un. Méd. Quirúrgica	\$1.440'000.000	IC 8,43%

Inversiones G. \$1500'000.000 IC 8,78%
 TOTAL PERSONAS CON COLOCACIONES OFICINA CENTRAL: 56
 CUANTÍA TOTAL EN REPORTE: \$34.124'853.000 (54,96% del total).

El crédito reportado a nombre de BANCOOP sobrepasa el 25% del Patrimonio Técnico a marzo 31 de 1998, ubicado en \$4.268'648.241 y el de Cervecería Ancla S. A. (sin garantía por dación en pago realizada), no reporta provisión pese al vencimiento que padece y no obstante ser su cuantía importante.

- CAPTACIONES

En este punto se ubican las operaciones realizadas con entidades públicas, tema del cual se hizo alusión en el numeral 4.4. de este informe.

Fondo de Pensiones Públicas Cund.	\$6.000'000.000	IC 35,14%
Beneficencia de Cundinamarca	\$4.000'000.000	IC 23,42%

Debe destacarse que la expedición del 1840 de 1997 **prohibió captar dineros con estos índices de concentración**, no obstante las operaciones señaladas se realizaron todas desde el mes de julio hasta el de octubre de 1997.

4.6. Otros

4.6.1. A folios 184-187 reposa fotocopias del libro Mayor y Balances a enero 31 de 1998, siendo esta la fecha a la que se encuentran las operaciones contables sentadas, esto es, **un atraso de cerca de cuatro meses a la fecha de la visita**. Lo anterior es responsabilidad del gerente anterior y actual, contador y revisoría fiscal.

4.6.2. A folios 190-247 reposan hojas de trabajo e informe de Revisoría Fiscal anterior presentado a la XXI Asamblea General de Credisocial. En él se puede observar una nota del citado organismo por la que señala que los estados financieros al 31 de diciembre de 1997 ‘...NO PRESENTAN RAZONABLEMENTE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE CREDISOCIAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 1997’, por cuanto imputaciones contables aparentemente incorrectas disminuyen las pérdidas reportadas por la entidad en una cuantía superior a \$1.036'000.000.

Es de advertir que la nueva revisoría firma los mismos dando su dictamen al 30-03-98.

4.6.3. Según lo observado en el oficio RAC 1541 emanado de la Sección de Revisión y Análisis Contable la presentación del cuarto informe trimestral se efectuó en forma extemporánea por no encontrarse la contabilidad al día (según radicado 3417 del 4 de febrero de 1998). Lo anterior contraviene lo previsto en la Circular Externa 03 de 1991 y Parágrafos 1 y 2 artículo 2 de la Resolución 4231 de 1992 y es responsabilidad de los anteriores Revisor Fiscal y Gerente, lo mismo que de la contadora.

4.6.4. Créditos directivos: Según lo reportado a la comisión investigadora, mediante acta del 28 de octubre de 1996, el Comité Nacional de Crédito aprobó créditos al señor JULIO CASTRO RODRÍGUEZ – Presidente del Consejo de Administración CREDISOCIAL, lo mismo que al señor

ALBERTO ROJAS PARDO, por una cuantía de \$489'951.000 con la siguiente reciprocidad:

- Julio Eduardo Castro:

Aportes \$8'256.684

Línea de crédito: Aportes – Cupo de Crédito

- Alberto Rojas Pardo:

Aportes \$7'582.272

Línea de crédito: Aportes – Cupo de Crédito

Datos del estado de cuenta del señor Julio Eduardo Castro reporta aportes a la fecha una cuantía de \$232'275.084 y en ahorros \$276.317

Observado el MANUAL DE CRÉDITO – Capítulo III concerniente a las líneas de crédito se encontró que el mencionado cupo de crédito (según indicaciones de la gerencia de crédito) es el relacionado en el numeral 1.2 del mencionado reglamento y que aparece como modalidad 'Crédito Rotatorio' el cual prevé una reciprocidad del 1/8 como su máximo rango respecto de la cuantía tenida por el asociado en el rubro aportes, situación que no se aprecia en los créditos arriba señaladas, toda vez que estos hacen referencia a una reciprocidad muy superior, tal y como se puede observar con los datos arriba relacionados.

Igualmente la visita observó la concesión de créditos a COHABITAR, firma de la que es presidente del Consejo el señor CASTRO, teniendo a la fecha un saldo de crédito de \$926'500.000

Por otra parte es de señalar que como se observa a folios 109 los señores Alberto Rojas Pardo y Julio Eduardo Castro mediante certificado de garantía FG 001958 DEL 19-05-98 expedido por FIDUBANCOOP garantizan a Credisocial una deuda de \$650'000.000 a nombre de COHABITAR.

5. Conclusiones

Por lo descrito en el mencionado informe el suscrito funcionario investigador sugiere la apertura formal de investigación administrativa en la cooperativa en comento, contra directivos de la misma.

No obstante lo anterior se deja a consideración de las Jefaturas de esos despachos la adopción de medidas pertinentes teniendo como elementos de juicio los descritos en el presente informe evaluativo" (fols. 58 a 68 c. 1).

- El 26 de junio de 1998, la Jefe de Sección de Visitaduría e Investigaciones de DANCOOP, radicó ante la Fiscalía Nacional de Delitos contra el Patrimonio Económico denuncia penal contra Credisocial por las irregularidades advertidas durante la vista especial realizada ante dicha cooperativa los días **26 de mayo y 16 de junio de 1998**, consistentes en la **colocación de recursos en tal entidad por parte de entidades públicas a través de la constitución de CDAT's**, específicamente de la captación del Fondo de Pensiones Públicas de Cundinamarca y de la Beneficencia de Cundinamarca (documento aportado en copia autenticada, fols. 54 a 56 c. 1).

- El 15 de julio de 1998, la Superintendencia Bancaria expidió la Resolución 0892 mediante la cual tomó posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de COFIANDINA, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Tomar inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de COFIANDINA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO ANDINA, domiciliada en Neiva (Huila), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La toma de posesión que se realiza en este acto administrativo tiene como objeto la liquidación de los bienes, negocios y haberes de COFIANDINA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO ANDINA, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

ARTÍCULO TERCERO.- De acuerdo con lo previsto en el numeral primero del artículo 292 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se disponen las siguientes medidas:

- a) La inmediata guarda de los bienes y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables;*
- b) La orden a la entidad intervenida para que ponga a disposición del Superintendente los libros de contabilidad y demás documentos que requiera;*
- c) La prevención a los deudores de la intervenida que sólo podrán pagar al liquidador, advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a persona distinta, así como el aviso a las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria sobre la adopción de la medida, para que procedan de conformidad.*
- d) La prevención a todos los que tengan negocios con la intervenida, que deben entenderse exclusivamente con el liquidador, para todos los efectos legales;*
- e) La advertencia que, en adelante, no se podrán iniciar o continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al liquidador, so pena de nulidad;*
- f) La comunicación a los Jueces que conozcan de procesos ejecutivos contra la entidad en liquidación para los efectos previstos en la letra g. del numeral 1º del artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;*
- g) La prevención a los registradores para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del liquidador. Así mismo, deberán abstenerse de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida salvo que dicho acto haya sido realizado por el funcionario mencionado;*
- i) (sic) La designación del funcionario comisionado para ejecutar la medida, quien podrá solicitar que se decreten y practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión, y*
- j) La comunicación al Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras sobre la adopción de la medida, para que proceda a designar liquidador.*

ARTÍCULO CUARTO.- Designar al doctor Ricardo Durán Romero (...) como funcionario comisionado para ejecutar la medida adoptada mediante la presente resolución, quien podrá solicitar que se decreten y practique las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión.

ARTÍCULO QUINTO.- De acuerdo con lo previsto en los artículos 114, 115 y 326 numeral 5., letra d) del estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sométase a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la presente Resolución.

ARTÍCULO SEXTO.- Ordenar que la presente resolución sea notificada y publicada, en la forma prevista en el numeral 2. del artículo 292 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Contra la presente Resolución procede únicamente el recurso de reposición que podrá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de su notificación, evento en el cual no se suspenderá la ejecutoria de la medida de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 292 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”.

El Superintendente Bancario adoptó la anterior decisión, con fundamento en los siguientes hechos:

- La Superintendencia Bancaria está a cargo de asegurar la confianza pública en el sistema financiero; vigilar que las instituciones supervisadas mantengan solidez económica y coeficientes de liquidez suficientes para atender sus obligaciones, y prevenir situaciones que conlleven a la pérdida de la confianza del público, protegiendo el interés general y de los terceros de buena fe (lits. a) y e) art. 325 EOSF).
- El Superintendente Bancario debe efectuar la toma inmediata de posesión de bienes, haberes y negocios de las entidades vigiladas, cuando se presente alguna de las causales consagradas en la ley, tales como la suspensión de los pagos de las obligaciones y la violación de los estatutos o de la ley, entre otras, previo concepto del Consejo Asesor y aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (art. 114 EOSF).
- **Las Cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, deben mantener un depósito equivalente al 10% del total de sus captaciones de ahorro a la vista y a término, como Fondo de Liquidez Permanente, en un organismo cooperativo de segundo grado o en una institución auxiliar de cooperativismo autorizadas** (art. 12 Dcto. 1134/89).
- A principios de 1998, **CONTINUÓ** la mala situación financiera de COFIANDIANA y se acentuó el deterioro presentado en el período anterior, con la desaparición del Fondo de Liquidez Permanente que pasó del 9% al 0,5%, **desconociendo lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 1134 de 1989, lo que implicó el grave estado de liquidez de la entidad.**
- Las pérdidas de la entidad se triplicaron en un lapso de 4 meses de \$1.337 millones a \$3.783 millones, que surtió efectos sobre el patrimonio neto de revalorización que tuvo una reducción del 19% equivalente a \$2.300 millones.

- La crisis fue consecuencia directa del acelerado proceso de descapitación masiva, por un “desplome” del saldo de depósitos.
- La pérdida de recursos generó la caída del saldo de activos totales y de la cartera de créditos.
- **A diciembre de 1997, la entidad presentó pérdidas por \$1.287 millones que aumentaron en abril de 1998 a \$2.437 millones, situación que comprometió el capital social en un 23,02%.**
- A 30 de abril de 1998 había un déficit en el Fondo de Liquidez Permanente de \$3.176 millones, **“SITUACIÓN QUE SE HA PRESENTADO EN VARIAS OCASIONES DESDE 1997, destacándose el mes de Noviembre de 1997 con \$120 millones y Diciembre de 1997 \$29 millones, con el agravante que a Febrero de 1998 el déficit llegó a la suma de \$3.622 millones, certificados por el Revisor Fiscal en su informe del primer trimestre de 1998 enviado A DANCOOP REGIONAL NEIVA EN ABRIL 28 DE 1998”.**
- El 5 de mayo de 1998, el Gerente General de COFIANDINA informó a DAANCOP que la situación del mercado causó pánico financiero, que se materializó en retiros que a esa fecha la entidad financiera no estaba en condiciones de responder con operaciones normales, teniendo en cuenta la iliquidez de la entidad; que debido a la situación de permanente iliquidez, a la constante utilización del sobregiro y al retiro masivo de depósitos, la entidad financiera se vio obligada a utilizar los dineros del Fondo de Liquidez Permanente, con el fin de recuperarlo en un corto período, pero que esa meta no ha sido posible de cumplir; que en consideración a que las medidas adoptadas por COFIANDINA no han sido efectivas, la entidad entró en cesación de pagos, causal prevista en la ley para la toma de posesión inmediata de bienes, haberes y negocios de la entidad vigilada.
- En visita realizada a COFIANDINA el 8 de julio de 1998, la Superintendencia Bancaria constató que existen varias solicitudes de redención de CDAT y retiros de cuenta de ahorro, sin devolución:

BENEFICIARIO	TIPO DE DEPÓSITO	MONTO	VENCIMIENTO	FECHA SOLICITUD
ECHEVERRY ISAZA FRANCISCO	AHORROS	Sin información	A la vista	Junio 24/98
GUANCHA NARVAEZ GUILLERMO	AHORROS	32'166.414,00	A la vista	Julio 1/98 Mocoa
BETANCOURT JOSE CONRADO	AHORROS	Sin información	A la vista	Julio 6/98 Juzg. Pto. Asis
SOTELO DELGADO MARIANA	AHORROS	Sin información	A la vista	Julio 6/98 Juzg. Pto. Asis
SOTELO DELGADO MARIANA	CDAT	Sin información	A la vista	Julio 6/98 Juzg. Pto. Asis
GUEVARA JURADO CARLOS	AHORROS	Sin información	A la vista	Julio 6/98 Juzg. Pto. Asis
VANEGAS H. MYRIAM	AHORROS	Sin información	A la vista	Julio 6/98 Juzg. Pto. Asis
COLCULTURA	AHORROS	13'246.500,	A la vista	Junio 17/98

	S	oo		
COMFACA	AHORRO S	3'217.118,9 3	A la vista	Sin
ASOC. EDUC. PUTUMAYO	AHORRO S	19'000.000, oo	A la vista	Julio 2/98
AHORRADORES VARIOS PASTO	AHORRO S	Sin información	Sin información	Junio 12/98 Defens. Pueblo
ORTIZ ORTEGA IDELFONSO	AHORRO S	Sin información	A la vista	Julio 8/98
VALDERRAMA VELANDIA LEONOR	AHORRO S	30'703.296, oo	A la vista	Julio 1/98
PLATA VARONA GLADYS MARÍA	CDAT	Sin información	Sin información	Julio 8/98
AGROAMAZONÍA S. A.	AHORRO S	17'324.715, oo	A la vista	Julio 3/98

- La información obtenida evidencia el alto nivel de pérdidas, la cesación de pagos, el estancamiento en captaciones y, por tanto, permite concluir que COFIANDINA no es una entidad cooperativa financieramente viable.
- COFIANDINA incurrió en dos de las causales previstas en la ley para la toma de posesión, como son la suspensión del pago de sus obligaciones y la violación de la ley (fols. 165 a 167 c. ppal).

- El 29 de julio de 1998, la Superintendencia Bancaria expidió la Resolución 0977 mediante la cual **tomó posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de CREDISOCIAL**, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Tomar inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de CREDISOCIAL CAJA FINANCIERA COOPERATIVA, domiciliada en Santafé de Bogotá D. C, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

*ARTÍCULO SEGUNDO.- La toma de posesión que se realiza en este acto administrativo **tiene como objeto la liquidación de los bienes, negocios y haberes de CREDISOCIAL CAJA FINANCIERA COOPERATIVA**, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

ARTÍCULO TERCERO.- De acuerdo con lo previsto en el numeral primero del artículo 292 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, se disponen las siguientes medidas:

a) La inmediata guarda de los bienes y la colocación de sellos y demás seguridades indispensables;

b) La orden a la entidad intervenida para que ponga a disposición del Superintendente los libros de contabilidad y demás documentos que requiera;

c) La prevención a los deudores de la intervenida que sólo podrán pagar al liquidador, advirtiendo la inoponibilidad del pago hecho a persona distinta, así como el aviso a las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria sobre la adopción de la medida, para que procedan de conformidad.

d) La prevención a todos los que tengan negocios con la intervenida, que deben entenderse exclusivamente con el liquidador, para todos los efectos legales;

e) La advertencia que, en adelante, no se podrán iniciar o continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al liquidador, so pena de nulidad;

f) La comunicación a los Jueces que conozcan de procesos ejecutivos contra la entidad en liquidación para los efectos previstos en la letra g. del numeral 1º del artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero;

g) La prevención a los registradores para que se abstengan de cancelar los gravámenes constituidos a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro, salvo expresa autorización del liquidador. Así mismo, deberán abstenerse de registrar cualquier acto que afecte el dominio de bienes de propiedad de la intervenida salvo que dicho acto haya sido realizado por el funcionario mencionado;

h) Ordenar el registro en la Cámara de Comercio del domicilio de la intervenida de la disolución y de la cancelación de los nombramientos de los administradores y del revisor fiscal;

i) La designación del funcionario comisionado para ejecutar la medida, quien podrá solicitar que se decreten y practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión, y

j) La comunicación al Director del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras sobre la adopción de la medida, para que proceda a designar liquidador.

ARTÍCULO CUARTO.- Designar a la doctora Carmen Ana Torres Espinoza (...) como funcionaria comisionado para ejecutar la medida adoptada mediante la presente resolución, quien podrá solicitar que se decreten y practiquen las medidas necesarias para dar cumplimiento a la toma de posesión.

ARTÍCULO QUINTO.- De acuerdo con lo previsto en los artículos 114, 115 y 326 numeral 5., letra d) del estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sométase a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la presente Resolución.

ARTÍCULO SEXTO.- Ordenar que la presente resolución sea notificada y publicada, en la forma prevista en el numeral 2. del artículo 292 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Contra la presente Resolución procede únicamente el recurso de reposición que podrá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de su notificación, evento en el cual no se suspenderá la ejecutoria de la medida de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 292 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”.

El Superintendente Bancario adoptó la anterior decisión, con fundamento en los siguientes hechos:

- La Superintendencia Bancaria está a cargo de asegurar la confianza pública en el sistema financiero; vigilar que las instituciones vigiladas mantengan solidez económica y coeficientes de liquidez suficientes para atender sus obligaciones, y prevenir situaciones que conlleven a la pérdida de la confianza del público, protegiendo el interés general y de los terceros de buena fe (lits. a) y e) art. 325 EOSF).
- El Superintendente Bancario debe efectuar la toma inmediata de posesión de bienes, haberes y negocios de las entidades vigiladas, cuando se presente alguna de las causales consagradas en la ley, tales como la **suspensión de los pagos de las obligaciones y la violación de los estatutos o de la ley**, entre otras, previo concepto del Consejo Asesor y aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (art. 114 EOSF).
- **Las Cooperativas especializadas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito, deben mantener un depósito equivalente al 10% del total de sus captaciones de ahorro a la vista y a término, como Fondo de Liquidez Permanente, en un organismo cooperativo de segundo grado o en una institución auxiliar de cooperativismo autorizadas** (art. 12 Dcto. 1134/89).
- **El déficit del Fondo de Liquidez durante el lapso comprendido entre enero y junio de 1998, fue permanente y con tendencia a incrementar,** como se observa en el siguiente cuadro:

FONDO DE LIQUIDEZ	BALANCE	PROMEDIO REQUERIDO POR SUPERBANCARIA	% DÉFICIT	DÉFICIT
Enero	4.567.001	7.140.639	36%	- 2.573.638
Febrero	4.575.419	6.850.990	33%	- 2.275.572
Marzo	2.583.850	7.035.315	63%	- 4.451.465
Abril	2.040.756	7.229.941	72%	- 5.189.186
Mayo	2.040.756	7.094.613	71%	- 5.053.857
Junio	2.000.000	6.989.426	71%	- 4.989.426

- La Revisoría Fiscal reportó a la Superintendencia Bancaria que en el mes de **julio de 1998**, CREDISOCIAL autorizó la utilización del Fondo de Liquidez, por concepto de "*retiros inesperados*" de dinero.

- Las pérdidas de CREDISOCIAL pasaron de \$263 millones a \$1.320 millones **en un lapso de 5 meses** y, a junio de 1998, ascendieron a \$6.742 millones.
- El 28 de julio de 1998, se elevaron varias quejas ante la Superintendencia Bancaria, por solicitudes de redención de CDAT's y de retiros de cuentas de ahorro, que no fueron respondidas por el cierre de todas las oficinas que CREDISOCIAL tenía en el país:

RAD	NOMBRE	QUEJA	TIPO CUENTAS	VALOR	VENCE
199803 49670	Tesorería Municipal Tocancipá	Cierre oficina/cesación pagos	Ahorros (Fondos Comunes	\$19'645. 255,01	
			Ahorros (Fondo de Vivienda)	\$19'071. 500,64	
			Ahorros (Acueducto)	\$23'114. 588,52	
			CDAT 68928	\$250'000 .000,0	
199803 49840	Margarita Pachón	Cesación pagos	CDAT 068876	\$30'000. 000	28/07/9 8
199803 50020	Gloria Ochoa	Cesación pagos	Ahorros	No disponibl e	
199803 50040	Juan de La Cruz	Cesación pagos	Ahorros	No disponibl e	
199803 50070	Esperanza Pinilla	Cesación pagos	Ahorros	No disponibl e	
			CDAT	\$25'000. 000	
199803 50260	Juan Carlos Pérez	Cierre oficina/cesación pagos	Ahorros	No disponibl e	
199803 50280	William Pérez	Cierre oficina/cesación pagos	Ahorros	No disponibl e	

- Mediante oficio del 28 de julio de 1998, el Gerente General y Representante Legal de CREDISOCIAL informó a la Delegación de Entidades Cooperativas que, previa aprobación del Presidente del Consejo de Administración de la entidad cooperativa, decidió **cerrar de forma transitoria las 45 oficinas que tiene dicha entidad en el país** y solicitó a la Superintendencia Bancaria su inmediata intervención para adoptar las medidas que considere necesarias, ya sea para administrar o para liquidar la entidad.
- El pánico generado por las noticias generó la cancelación anticipada de títulos con renuncia al pago de intereses, la decisión del público de no renovar CDAT's y la no celebración de negocios de captación que estaban previstos.
- Atendiendo el alto nivel de pérdidas y la cesación de pagos, es evidente que CREDISOCIAL no es una entidad cooperativa financieramente viable.

- CREDISOCIAL incurrió en dos de las causales previstas en la ley para la toma de posesión, como son la **suspensión del pago de sus obligaciones y la violación de la ley** (fols. 170 a 172 c. ppal).

- **El 27 de agosto de 1998**, la Jefe de la Sección de Visitaduría e Investigaciones de **DANSOCIAL** radicó ante la Superintendencia Bancaria documentos obtenidos **durante las diligencias adelantadas ante Credisocial** (documento aportado en copia autenticada, fol. 57 c. 1).

- El **30 de marzo de 2001**, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras "FOGAFIN" informó que su objetivo principal es proteger la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas; que, para tal efecto, FOGAFIN está facultado para realizar varias actividades, entre ellas, aportes de capital, adquisición, enajenación y gravamen de las acciones de las instituciones financieras, celebración de convenios con otras entidades públicas, etc; que cuando una entidad financiera, **adscrita a FOGAFIN**, es objeto de liquidación forzosa administrativas, el Fondo paga a los depositantes o ahorradores el equivalente del seguro de depósitos y explicó que **no realizó desembolso alguno a favor de CREDISOCIAL, toda vez que esa entidad "no se encontraba inscrita"** (fols. 67 a 68 c. pruebas).

- El **3 de abril de 2001**, CREDISOCIAL aportó los estados de cuenta de cada uno de los demandantes, a quienes les informó que debían acercarse a la Fiduciaria La Previsora para el pago total de sus acreencias; que por tanto, los saldos están en cero, excepto en los casos de las señoras Blanca Lucía Torres y María Myriam Vanegas de Patiño, quienes no presentaron reclamación en tiempo y, en consecuencia, **no fueron incluidas dentro del proceso de liquidación de la entidad**. En los estados de cuenta, aparecen los siguientes datos:

RECLAMACIÓN	306253						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	PEDRAZA MUÑOZ CIRO C.C. 281825						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. Ahorros	30641065	\$5'299.168,68	\$2'309.343,81	Fosadec	4	48	0,00
			\$1'000.000,00	Fosadec	4	36	
			\$1'000.000,00	Fosadec	4	19	
			\$83.758,58	4 Pg	1		
			\$183.163,42	2 Pg	1		
			\$87.002,63	3 Pg	1		
			\$635.900,24	1 Pg	1		
<u>TOTAL</u>			<u>\$5'299.168,68</u>				

PGS FOSADEC	\$4'309.34 3,81
CUPO UTILIZADO	\$330.000, oo
SALDO CUPO	\$246.241, oo
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación (fol. 70 c. pruebas).	

RECLAMACIÓN	306461						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	GARCÍA AVELLANEDA HERNANDO C.C. 374872						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
CDAT	306650 91	\$2'034.5 92,oo	\$500.000, oo	Fosade c	4	5	0,oo
			\$732.145, 94	Fosade c	4	36	
			\$500.000, oo	Fosade c	4	21	
			\$39.522,0 5	2 Pg	1		
			\$18.772,9 7	3 Pg	1		
			\$244.151, 04	1 Pg	1		
TOTAL			\$2'034.59 2,oo				
PGS FOSADEC			\$1'732.14 5,94				
CUPO UTILIZADO			\$0,oo				
SALDO CUPO			\$0,oo				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación (fol. 71 c. pruebas).							

RECLAMACIÓN	3061003						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	ORIGUA GARCÍA CARMEN GLORIA C.C. 20926332						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. ahorros	306416 37	\$2'228.170, 40	\$500.000, oo	Fosade c	4	5	0,oo
			\$889.931, 69	Fosade c	4	36	
			\$500.000, oo	Fosade c	4	23	

			\$48.039,50	2 Pg	1		
			\$22.818,76	3 Pg	2		
			\$267.380,45	1 Pg	1		
TOTAL			\$2'228.170,40				
PGS FOSADec			\$1'889.931,69				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 72 c. pruebas).

RECLAMACIÓN	306865						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	AVELLANEDA DE GARCÍA MARÍA DEL ROSARIO C.C. 41600250						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. Ahorros	30641183	\$3'608.692,79	\$500.000,00	Fosadec	4	5	0,00
			\$979.663,66	Fosadec	4	44	
			\$1'000.000,00	Fosadec	4	36	
			\$500.000,00	Fosadec	4	19	
			\$35.531,84	4 Pg	1		
			\$108.782,48	2 Pg	1		
			\$51.671,68	3 Pg	1		
			\$433.043,13	1 Pg	1		
TOTAL			\$3'608.692,79				
PGS FOSADec			\$2'979.663,66				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 73 c. pruebas).

RECLAMACIÓN	306183						
PRELACION	NO MASA						

BENEFICIARIO	OCASIÓN MUÑOZ ROSA MARÍA C.C. 21021284						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. Ahorros	30841130	\$5'195.268,76	\$500.000,00	Fosadec	4	5	0,00
			\$2'227.619,09	Fosadec	4	44	
			\$1'000.000,00	Fosadec	4	36	
			\$500.000,00	Fosadec	4	19	
			\$80.794,47	4 Pg	1		
			\$178.591,83	2 Pg	1		
			\$84.831,12	3 Pg	1		
			\$623.432,25	1 Pg	1		
<u>TOTAL</u>			<u>\$5'195.268,76</u>				
PGS FOSADDEC			\$4'227.619,09				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 74 c. pruebas).

RECLAMACIÓN	306939						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	TORRES NAVARRETE JUANA C.C. 20490567						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. Ahorros	30641092	\$26'711.717,93	\$500.000,00	Fosadec	4	5	0,00
			\$16'372.143,81	Fosadec	4	47	
			\$3'000.000,00	Fosadec	4	44	
			\$1'000.000,00	Fosadec	4	36	
			\$253.534,00	Fosadec	4	28	
			\$702.616,61	4 Pg	1		
			\$1'137.638,89	2 Pg	1		
			\$540.378,	3 Pg	1		

			47				
			\$3'205.40 6,15	1 Pg	1		
Cta. Ahorros	306809 94	\$280.075 ,00	\$246.466, 00	Fosade c	4	19	0,00
			\$0,00	2 Pg	1		
			\$0,00	3 Pg	1		
			\$33.609,0 0	1 Pg	1		
TOTAL			\$26'991.7 92,93				
PGS FOSADDEC			\$21'372.1 43,81				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fols. 75 a 76 c. pruebas).

RECLAMACIÓN	306254						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	TORRES MORENO ALBA MILSEN C.C. 46362309						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. ahorros	306407 86	\$3'049.740, 83	\$500.000, 00	Fosade c	4	5	0,00
			\$540.007, 97	Fosade c	4	48	
			\$1'000.00 0,00	Fosade c	4	36	
			\$500.000, 00	Fosade c	4	19	
			\$19.585,7 8	4 Pg	1		
			\$84.188,6 0	2 Pg	1		
			\$39.989,5 8	3 Pg	1		
			\$365.968, 90	1 Pg	1		
TOTAL			\$3'049.74 0,83				
PGS FOSADDEC			\$2'540.00 7,97				
CUPO UTILIZADO			\$311.918, 00				
SALDO CUPO			\$92.332,0 0				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 77 c. pruebas).

RECLAMA	306462
----------------	--------

CIÓN							
PRELACIÓN	NO MASA						
BENEFICIARIO	ARÉVALO DE GARCÍA MARÍA MARTHA C.C. 20947229						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. ahorros	30640379	\$838.349,98	\$500.000,00	Fosadec	4	5	0,00
			\$237.748,00	Fosadec	4	10	
			\$0,00	2 Pg	1		
			\$0,00	3 Pg	1		
			\$100.602,00	1 Pg	1		
TOTAL			\$838.350,00				
PGS FOSADec			\$737.748,00				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 78 c. pruebas).

RECLAMACIÓN	306237						
PRELACIÓN	NO MASA						
BENEFICIARIO	AVENDAÑO DE BARRERA ANA JULIA C.C. 41434188						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. ahorros	30640087	\$1'376.451,77	\$500.000,00	Fosadec	4	5	0,00
			\$195.695,84	Fosadec	4	37	
			\$500.000,00	Fosadec	4	10	
			\$10.563,88	2 Pg	1		
			\$5.017,84	3 Pg	2		
			\$165.174,21	1 Pg	1		
TOTAL			\$1'376.451,77				
PGS FOSADec			\$1'195.695,84				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 79 c. pruebas)

RECLAMACIÓN	3061120						
--------------------	---------	--	--	--	--	--	--

PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	PASCAGAZA GÓMEZ JOSÉ ELÍAS C.C. 223508 PASCAGAZA CAMARGO HEBER C.C. 80431747						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. ahorros	3060079	\$2'048.570,67	\$500.000,00	Fosadec	4	6	0,00
			\$743.539,95	Fosadec	4	45	
			\$500.000,00	Fosadec	4	21	
			\$40.137,11	2 Pg	1		
			\$19.065,13	3 Pg	1		
			\$245.828,48	1 Pg	1		
TOTAL			\$2'048.570,67				
PGS FOSADec			\$1'743.539,95				
CUPO UTILIZADO			\$0,00				
SALDO CUPO			\$0,00				
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación							

(fol. 80 c. pruebas)

RECLAMACIÓN	306279						
PRELACION	NO MASA						
BENEFICIARIO	RODRÍGUEZ RUEDA FRANCISCO C.C. 281259						
DERECHO	TÍTULO	VR. APROBADO	PAGOS	TIPO PAGO	ESTADO	ENTREGA	SALDO
Cta. ahorros	30640799	\$14'653.201,38	\$500.000,00	Fosadec	4	3	0,00
			\$6'720.589,21	Fosadec	4	47	
			\$3'000.000,00	Fosadec	4	44	
			\$1'000.000,00	Fosadec	4	36	
			\$500.000,00	Fosadec	4	19	
			\$352.560,23	4 Pg	1		
			\$597.740,86	2 Pg	1		
			\$283.926,91	3 Pg	1		
			\$1'698.38	1 Pg	1		

			4,17			
TOTAL			\$14'653.21			
			01,38			
PGS FOSADEC			\$11'720.58			
			9,21			
CUPO UTILIZADO			\$0,00			
SALDO CUPO			\$0,00			
1- Cobrado/2- No cobrado/3- Pago tutela/4- En conciliación						

(fol. 81 c. pruebas)

- El 23 de abril de 2001, la señora Blanca Matilde Torres Hernández rindió testimonio ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Sopó, comisionado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para tal efecto. La señora Torres informó que es vecina de la señora María Myriam Venegas de Patiño, a quien le prestó \$3'000.000 por cuanto no podía disponer del dinero que tenía ahorrado en Credisocial y que, tiempo después le devolvió ese dinero con intereses (fols. 115 a 116 c. pruebas).

- El 25 de abril de 2001, el señor Arturo Riaño Pascadaza declaró ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Sopó, comisionado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para tal efecto. Indicó que conoce a la señora Juana Torres Navarrete porque era cliente del negocio de verduras donde el testigo laboraba. Señaló que la señora Torres tenía depositado dinero en Credisocial, resultado de la venta de un lote que tenía en esa localidad y que, al no poder disponer del mismo, vivía bastante preocupada porque *“prácticamente ella subsistía de ese dinero”* (fols. 116 a 117 c. pruebas).

Ese mismo día, el señor Nestor Lubin Medina también acudió al Juzgado a rendir testimonio. Manifestó que conocía a la señora Juana Torres Navarrete porque es clienta del negocio de frutas y verduras del cual es propietario; que la situación económica de la señora Torres no es la mejor porque no tiene trabajo, debe pagar arriendo y mantener a su hijo; que no podía disponer del dinero que tenía ahorrado en Credisocial, que era aproximadamente \$15'000.000; que la señora Torres vive preocupada porque el dinero depositado en Credisocial es el único capital que tiene y vivía de los intereses que producía (fols. 117 a 118 c. pruebas).

- El 2 de abril de 2008, el Secretario General de la Superintendencia Financiera certificó que COFIANDINA estaba sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, en virtud de lo dispuesto en la Ley 454 del 4 de agosto de 1998 y en el Decreto 619 del 29 de marzo de ese mismo año; que mediante acto administrativo 1708 del 27 de junio de 1990, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas le reconoció personería jurídica a COFIANDINA para ejercer la actividad financiera; que a través de la Resolución 892 del 15 de julio de 1998, la Superintendencia Bancaria tomó posesión de dicha entidad financiera, de los bienes, haberes y negocios, para su liquidación.

Certificó además que CREDISOCIAL también era objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia Bancaria, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 17 del Decreto 1688 de 1997; que mediante la Resolución 0977 del 29 de julio de 1998, la Superintendencia Bancaria tomó posesión de los bienes, haberes y negocios de esa entidad financiera, para su liquidación (fols. 157 y 158 c. ppal).

- El 16 de abril de 2008, FOGAFIN informó, a solicitud de esta Corporación, que está a cargo de la designación, posesión y remoción del liquidador dentro del

procedimiento de liquidación forzosa administrativa adelantado sobre las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, así como a realizar el seguimiento a la actividad de dicho proceso; que la labor de seguimiento finaliza al momento de la terminación de la existencia legal de la entidad a liquidar que, en el caso de COFIANDINA concluyó mediante la Resolución 108 del 29 de agosto de 2005 y, respecto de CREDISOCIAL, a través de la Resolución 287 del 25 de marzo de 2008, actos administrativos por los cuales los respectivos liquidadores declararon la terminación de la existencia legal de dichas cooperativas.

Agregó que antes de la terminación del proceso liquidatorio de CREDISOCIAL, el liquidador de esa cooperativa celebró un contrato para la guarda de los archivos del procedimiento de liquidación adelantado, documentos que se encuentra en la sociedad “Técnicas de Inventario y Almacenamiento TIAL Ltda”. (fols. 175 a 176 c. ppal).

- El 21 de mayo de 2008, FOGAFÍN informó que la firma “Técnicas de Inventario y Almacenamiento – TIAL” manifestó su imposibilidad de certificar los pagos efectuados a los acreedores de CREDISOCIAL por cuanto “...no se pudo establecer ubicación de los soportes de los pagos de acreedores...” (fol. 184 c. ppal).

- El 4 de junio de 2008, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de DANSOCIAL manifestó que en dicha entidad no reposan los documentos relacionados con la inspección y vigilancia de CREDISOCIAL, en consideración a que esas funciones las ejercía DANCOOP y que actualmente están a cargo de la Superintendencia de Economía Solidaria.

Explicó que mediante la Ley 24 de 1981 se transformó la Superintendencia Nacional de Cooperativismo en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas “DANCOOP”, entidad a cargo del control y vigilancia de las entidades cooperativas.

Con la entrada en vigencia de la Ley 454 de 1998, se transformó el DANCOOP en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria y se creó la Superintendencia de la Economía Solidaria, entidad a la que se le asignaron las funciones de inspección, control y vigilancia de los organismos cooperativos, no sometidos a la supervisión del Estado.

Con fundamento en lo anterior, afirmó que DANSOCIAL no “heredó” de DANCOOP las funciones de vigilancia, control e inspección de las entidades solidarias y resaltó que DANSOCIAL nunca intervino, controló ni inspeccionó a las entidades CREDISOCIAL y COFIANDINA (fols. 186 a 189 c. ppal).

5. Análisis de la Sala

En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habría evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.

5.1. La conducta omisiva: Falla del servicio

Como se advierte de las normas constitucionales y legales analizadas, es evidente que la actividad financiera está sometida a la inspección y vigilancia del Estado, que se ejerce a través de los órganos de control como son la Superintendencia Bancaria y, para la época de los hechos, DANCOOP. Esas funciones encuentran sustento en el interés general que reviste ese tipo de actividades y por su incidencia en la economía nacional.

Del panorama normativo y de los hechos probados, la Sala encuentra acreditado que el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas "DANCOOP" fue creado para aplicar la legislación cooperativa y su principal función consistió en ejercer el control y vigilancia sobre las entidades cooperativas, entre ellas, las especializadas y multiactivas con sección de ahorro y crédito, sin que tal supervisión implicara la facultad de cogestión o intervención en la autonomía de dichas cooperativas. Para el cumplimiento de esa función, la ley atribuyó al Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas "DANCOOP" las mismas facultades del Superintendente Bancario respecto de las entidades sometidas a su control (art. 16 Dcto. 1134/89).

Dentro de las funciones específicas para cumplir con la supervisión de las cooperativas vigiladas, el DANCOOP, al revisar los informes elaborados por los revisores fiscales de las entidades supervisadas, debía verificar los siguientes aspectos:

- Que la entidad hubiera mantenido los depósitos de liquidez sobre los recursos captados de ahorro.
- Que la entidad se ajustara permanentemente a las relaciones de endeudamiento.
- Que los préstamos otorgados constaran en títulos valores debidamente diligenciados y con las respectivas garantías.
- Que la cartera de ahorro y crédito cubrieran la totalidad de las obligaciones de dudoso recaudo.
- Que la entidad se ajustara al régimen de inversión en relación con los recursos captados.
- Que la administración del servicio de ahorro y crédito se desarrollara normalmente y sin alteraciones que afectaran la confianza de los ahorradores.
- Que el revisor fiscal contara con los medios suficientes para garantizar la vigilancia normal y periódica de las operaciones de ahorro y crédito.

DANCOOP también estaba obligado a verificar que las entidades supervisadas mantuvieran los niveles de patrimonio adecuado, previo estudio de los riesgos, limitar y prohibir el otorgamiento de avales y constatar el margen de solvencia y el patrimonio técnico mínimo.

Entre las funciones del Superintendente Bancario que le fueron atribuidas al Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, se encontraban las siguientes:

- Velar porque las cooperativas ejercieran su función en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia, mantuvieran solidez económica permanentemente y

cumplieran las normas que regulaban su actividad.

- Procurar que las entidades supervisadas suministraran a los usuarios la información necesaria para garantizar la transparencia de las operaciones realizadas.

- Adoptar las medidas cautelares previstas en la ley, con el fin de evitar que la cooperativa vigilada incurra en alguna causal de toma de posesión.

Los mecanismos de prevención que podía adoptar DANCOOP, están contenidos en el artículo 113 del EOSF²³, aplicables cuando la confianza en el sector financiero se quebranta y son los siguientes:

“ARTICULO 113. MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA TOMA DE POSESION.

1. Vigilancia especial. *La vigilancia especial es una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida, corresponderá a la Superintendencia Bancaria determinar los requisitos que tales entidades deben observar para su funcionamiento, con el fin de enervar, en el término más breve posible, la situación que le ha dado origen.*

2. Recapitalización. *La recapitalización es una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida, corresponderá a la Superintendencia Bancaria ordenar las recapitalizaciones correspondientes, de acuerdo con las disposiciones legales.*

3. Administración fiduciaria. *La administración fiduciaria es una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida, corresponderá a la Superintendencia Bancaria promover la administración fiduciaria de los bienes y negocios de la entidad por otra entidad financiera autorizada.*

4. Cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos y enajenación de establecimientos de comercio a otra institución. *La cesión total o parcial de activos, pasivos y contratos, así como la enajenación de establecimientos de comercio a otra institución es una medida cautelar para evitar que las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurran en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes y negocios, o para subsanarla. En el evento en que se establezca dicha medida, corresponderá a la Superintendencia Bancaria promover la cesión de activos pasivos y contratos, así como la enajenación de establecimientos de comercio.*

²³ Actualmente, con la expedición de las leyes 510 de 1999 y 795 de 2003, que no son aplicables al caso concreto porque son posteriores a la ocurrencia de los hechos demandados, se adicionaron las medidas de protección.

5. Fusión. Siempre que, a juicio del Superintendente Bancario, una fusión se haga necesaria como medida cautelar para evitar la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios, o para subsanarla, dicho funcionario podrá ordenar la fusión con otra u otras instituciones financieras que así lo consientan, sea mediante la creación de instituciones nuevas que agrupen el patrimonio y los accionistas de la primera, o bien, según lo aconsejen las circunstancias, determinando que otra institución financiera preexistente la absorba.

Para los efectos del presente numeral, el Superintendente Bancario dispondrá la reunión inmediata de las asambleas correspondientes para que, mediante la adopción de los planes y aprobación de los convenios que exija cada situación en particular, adelanten todas las actuaciones necesarias para la rápida y progresiva formalización de la fusión decretada.

En los casos en que se persista en descuidar o en rehusar el cumplimiento de las órdenes que al respecto expida la Superintendencia Bancaria, se procederá en la forma que indica el artículo **114** del presente Estatuto y normas que lo adicionen.

6. Programa de recuperación. El programa de recuperación es una medida encaminada a evitar que una entidad sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria incurra en causal de toma de posesión de sus bienes, haberes o negocios o para subsanarla. En virtud de dicha medida, la entidad afectada deberá adoptar y presentar a la Superintendencia Bancaria un plan para restablecer su situación a través de medidas adecuadas, de conformidad con las disposiciones que dicte el Gobierno Nacional”.

Las medidas de prevención tienen por objeto solucionar los problemas de riesgo de la entidad, detectables mediante las visitas de inspección y la revisión de los informes que debe rendir mensualmente la entidad vigilada. Los riesgos identificables son: (i) De liquidez o riesgo de pérdida, que puede ser advertido de los resultados del monitoreo diario y de los informes que deben reportar las entidades; (ii) Riesgo crediticio o contingencia de pérdida por la falta de pago de la cartera; (iii) - Riesgo operacional.

Tales medidas se adoptan a través de acto administrativo y son de obligatorio e inmediato cumplimiento, sin perjuicio de los recursos que puedan interponerse.

Como se advierte de la anterior disposición, DANCOOP estaba facultado para aplicar los mecanismos de prevención que se ajustaran al caso, en aquellos eventos en que se afectara la confianza en el sector financiero, excepto el de la vigilancia especial, en consideración de que la ley claramente señaló que la intervención de DANCOOP no podía implicar nunca la de cogestión. Como se vio, a través de la vigilancia especial, la entidad supervisada no podía adelantar operaciones sin la autorización de la entidad de control que se convierte en coadministradora, aplicable cuando se detectaran fallas en la administración de la cooperativa que manejara de forma inadecuada sus negocios, pues dicho mecanismo tiene por objeto solucionar los problemas de riesgo que pueda presentar la entidad.

No obstante lo anterior, DANCOOP sí podía adoptar las otras medidas de prevención, entre ellas, la de recapitalización, aplicable ante los problemas de

liquidez de la entidad o ante la posibilidad de tenerlos. La orden de recapitalización la imparte el organismo de control y debe ser cumplida por parte de los miembros de la entidad vigilada, previos estudios serios que permitan sustentar la cifra por la cual se ordena la recapitalización, que en ningún caso puede ser irracional²⁴.

Como se observa, la función de control, inspección y vigilancia que ejercía DANCOOP sobre las cooperativas se limitaba a la formulación de directrices, realización de visitas, adopción de medidas preventivas, tendientes a que la actividad de las entidades supervisadas fuera siempre transparente y no afectara los intereses de los usuarios, pero no implicaba garantizar que el patrimonio de éstos no resultara afectado al materializarse los riesgos inherentes a la actividad de las cooperativas, sino a que ésta fuera desarrollada conforme al marco legal y, en los eventos en que se incumplieran tales disposiciones, la entidad de control estaba facultada para adoptar oportunamente los correctivos a que hubiere lugar.

En este caso, la Sala encuentra acreditado que desde julio de 1997, CREDISOCIAL presentó un déficit en su fondo de liquidez por debajo de la cuantía requerida para ese tipo de entidades, por situaciones que, según el funcionario investigador de DANCOOP son de responsabilidad exclusiva de la administración de la entidad supervisada.

De dicho informe, la Sala advierte que efectivamente las irregularidades advertidas tuvieron origen en los malos manejos de la administración de CREDISOCIAL que, además de adoptar decisiones en virtud de la libertad empresarial, tales como la celebración de contratos de dación de pago, contabilizar pagarés endosados como inversiones y no como cuentas por cobrar, captar dineros con altos índices de concentración cuando estaba prohibido, tampoco fue diligente en el manejo de los reportes e informes por cuanto no llevó la contabilidad oportunamente como debía.

Todos esos malos manejos administrativos conllevaron a que el patrimonio técnico de CREDISOCIAL mostrara índices de solvencia inferiores a los exigidos por la ley. Ante tal situación, el funcionario investigador de DANCOOP sugirió a los Jefes de las Divisiones de Vigilancia y Control y de Visitaduría de la misma entidad, la apertura de la investigación administrativa al interior de la cooperativa y **la adopción de las medidas pertinentes.**

Con fundamento en el informe, la Sección de Visitaduría e Investigaciones de DANCOOP denunció penalmente a CREDISOCIAL por las irregularidades advertidas durante la visita especial, por la colocación de recursos en la entidad vigilada por parte de entidades públicas a través de la constitución de CDT's.

No obstante lo anterior, DANCOOP no adoptó ninguna medida para tratar de mejorar la situación de CREDISOCIAL o al menos evitar que el patrimonio técnico de la entidad supervisada continuara decayendo. Ni siquiera estudió la posibilidad de ejercitar algún mecanismo para proteger el depósito mínimo que debían mantener las cooperativas vigiladas, equivalente al 10% del total de las captaciones de ahorro a la vista y a término como fondo de liquidez permanente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del Decreto 1134 de 1989.

Ante el transcurso del tiempo sin que se adoptaran soluciones por parte de DANCOOP, el 28 de julio de 1998, los representantes de CREDISOCIAL decidieron cerrar 45 oficinas que funcionaban en el país y acudieron a la

²⁴ En el caso de Granahorrar, la Sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó que la cifra por la cual se ordenó la recapitalización fue irracional. Sentencia del 1º de noviembre de 2007. Exp: 15.728. Consejera Ponente: Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

Superintendencia Bancaria para que interviniera de forma inmediata, debido al alto nivel de pérdidas y a la cesación de pagos, lo que la hacía una entidad cooperativa financieramente inviable.

La Sala advierte que los malos manejos administrativos de CREDISOCIAL no son imputables a DANCOOP – máxime cuando éste no es el objeto de este proceso -, pues efectivamente no puede adoptar medidas que impliquen la coadministración de las entidades supervisadas por expresa disposición legal.

Lo que sí se encuentra acreditado es la omisión de DANCOOP en adoptar alguna medida tendiente a evitar la toma de posesión para liquidar la entidad supervisada, cuando la ley lo facultó claramente para hacerlo en los casos en que la confianza del sistema financiero se viera afectada, circunstancia que se presentó desde mediados del año 1997, cuando los niveles de patrimonio técnico de CREDISOCIAL decayeron hasta el punto de quiebra, no solo por las altas pérdidas sino también por la cesación de pagos, causales legales que dan lugar a la toma de posesión.

Cabe concluir que en este caso DANCOOP omitió el cumplimiento de las funciones que le correspondían como organismo de control de las entidades cooperativas, pues si hubiera adoptado alguna medida de prevención, pudo evitar el daño derivado de la gestión irregular de CREDISOCIAL.

En efecto, al advertir desde julio de 1997 que el patrimonio técnico de CREDISOCIAL se desajustó en una cuantía de aproximadamente \$4.000 millones de pesos, que en noviembre de 1997, el desajuste del fondo de liquidez fue de \$1.000 millones de pesos y que tal situación continuó presentándose, pudo adoptar alguna medida de prevención que no implicara la cogestión de la entidad supervisada, con el fin de mejorar la solvencia de la entidad cooperativa o evitar que continuara desajustándose hasta un punto insostenible como ocurrió.

Por el contrario, se demostró que transcurrieron casi 12 meses desde que DANCOOP advirtió el desajuste del fondo de liquidez y no adoptó ninguna medida para solucionar el problema económico, no se apoyó en la Superintendencia Bancaria ni sugirió soluciones a la cooperativa, sino que se limitó a denunciar penalmente a los directivos de CREDISOCIAL por los malos manejos, actuación que no evitaría el desplome económico y financiero de la entidad “supervisada”.

Con esa conducta omisiva, DANCOOP desconoció que su finalidad primordial era la de establecer reglas de conducta para sus supervisadas, velar por el estricto cumplimiento jurídico de las normas que regulaban el desarrollo y ejercicio de las actividades que desarrollaba la cooperativa y, especialmente, proteger el equilibrio del sector cooperativo y a los usuarios del servicio prestado.

El ente controlador también olvidó su función preventiva, que pudo desarrollar adoptando medidas oportunas y eficaces en su momento, pero no lo hizo, conducta que a juicio de la Sala constituye una falla probada del servicio.

Cabe precisar que la Sala no está exigiendo a las entidades de control que realicen una gestión de resultados, sino que lo que pretende es que desarrollen las actividades necesarias y justificadas que conlleven a una decisión razonable y objetiva, sin que estén obligadas a garantizar a toda costa que, al cumplir en la medida de sus posibilidades con el contenido obligacional que le es exigible, puedan salvar a las entidades vigiladas.

5.2. El daño

La Sala encuentra acreditado que las siguientes personas eran usuarios de la entidad cooperativa CREDISOCIAL:

María Myriam Vanegas de Patiño
 Blanca Lucía Torres
 Ciro Pedraza Muñoz
 Hernando García Avellaneda
 Carmen Gloria Origua García
 María del Rosario Avellaneda de García
 Rosa María Ocasión Muñoz
 Juana Torres Navarrete
 Alba Milsen Torres Moreno
 María Martha Arévalo de García
 Ana Julia Avendaño de Barrera
 José Elías Pascadaza Gómez
 Francisco Rodríguez Rueda

Está igualmente probado que todas ellas, a excepción de los señores Hernando García Avellaneda, Blanca Lucía Torres y María Myriam Vanegas de Patiño, sufrieron un daño, consistente en la aminoración patrimonial ante la imposibilidad de disponer de sus ahorros en el momento en que lo necesitaran o quisieran.

En efecto, las personas que sufrieron el daño son aquellas que tenían cuentas de ahorro en CREDISOCIAL, definidas²⁵ como sistemas ofrecidos por las entidades del sector financiero para que las personas aporten su dinero en forma periódica. Pese a su nombre, no constituyen una forma de ahorro sino que se trata de un sistema para mantener el dinero al cuidado del banco; pueden abrirse y mantenerse con bajos montos, que no generan reajustes ni intereses y, por tal servicio, la entidad cobra comisiones. El objetivo de las cuentas de ahorro es mantener el dinero en un lugar seguro y pueden ser abiertas por personas naturales o jurídicas que *“requieren tener el dinero disponible para su uso en cualquier momento”*²⁶

Por su parte, los certificados de depósito de ahorro a término CDAT, como el que se probó que tenía el señor Hernando García Avellaneda, son un ahorro a término con un plazo no inferior a 5 días y cuyos intereses pueden pactarse libremente entre la entidad y el cliente, sin que constituyan títulos valores²⁷.

Como se advierte de las anteriores definiciones, la diferencia entre la cuenta de ahorros y el certificado de depósito de ahorro a término consiste en la disponibilidad inmediata del dinero y en la causación de intereses. En el primer evento, la suma de dinero que se deposita en la cuenta de ahorros puede retirarse en cualquier momento y no genera intereses su depósito; mientras que en el caso de los CDAT's, el usuario únicamente puede disponer de su dinero al momento del vencimiento del término pactado, que es cuando se hace exigible la devolución de éste por parte de la entidad, y la causación de intereses está condicionada al pacto establecido entre la entidad y el cliente al momento de la constitución del certificado

²⁵ <http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=150000000000029&idCategoria=4>, consultada el 17 de julio de 2008 a las 4:58 pm.

²⁶ <http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=150000000000028&idCategoria=4> consultada el 17 de julio de 2008 a las 4:58 pm..

²⁷ <http://www.javeriana.edu.co/decisiones/glosariopostgrado.html>, consultada el 17 de julio de 2008 a las 4:58 pm.

de depósito a término.

En este caso, el señor Hernando García Avellaneda no demostró los términos en que adquirió el servicio que le prestó CREDISOCIAL, pues a pesar de que aportó un documento en el que se advierte, en principio, las condiciones en que constituyó el CDAT, lo cierto es que el mismo obra en copia simple y, por consiguiente, no puede ser valorado por la Sala. Se observa igualmente que CREDISOCIAL aportó los estados de cuenta de algunos de los demandantes, entre ellos, el del señor García Avellaneda, pero dicho documento no prueba nada diferente a que el demandante era cliente de la cooperativa, sin que se especifiquen los términos y condiciones del servicio adquirido.

Por el contrario, de la misma prueba aportada por CREDISOCIAL se puede constatar con claridad que los señores Ciro Pedraza Muñoz, Carmen Gloria Origua García, María del Rosario Avellaneda de García, Rosa María Ocasión Muñoz, Juana Torres Navarrete, Alba Milsen Torres Moreno, María Martha Arévalo de García, Ana Julia Avendaño de Barrera, José Elías Pascadaza Gómez y Francisco Rodríguez Rueda, tenían cuentas de ahorros en CREDISOCIAL, con las siguientes cuantías:

CLIENTE	CUANTÍA
Ciro Pedraza Muñoz	\$5'299.168,68
Carmen Gloria Origua García	\$2'228.170,40
María del Rosario Avellaneda de García	\$3'608.692,79
Rosa María Ocasión Muñoz	\$5'195.268,76
Juana Torres Navarrete	\$26'711.717,93
Alba Milsen Torres Moreno	\$3'049.740,83
María Martha Arévalo de García	\$838.349,98
Ana Julia Avendaño de Barrera	\$1'376.451,77
José Elías Pascadaza Gómez	\$2'048.570,67
Francisco Rodríguez Rueda	\$14'653.201,38

En el caso de las señoras Blanca Lucía Torres y María Myriam Vanegas de Patiño se observa que, si bien CREDISOCIAL certificó que eran sus clientes y que al 3 de abril de 2001 no se les habían pagado sus acreencias, por cuanto no fueron incluidas dentro del proceso de liquidación de la entidad, se advierte, en relación con la primera, que no probó el tipo de servicio que percibía de la cooperativa, ni la cuantía del mismo.

Respecto de la señora Vanegas, está acreditado que el 4 de agosto de 1998 solicitó al Gerente Liquidador de CREDISOCIAL la liquidación del CDAT 065241 por \$7'000.000 que estaba a su nombre, documento que no fue desvirtuado por la parte demandada. Sin embargo, al igual que en el caso del señor Hernando García Avellaneda, por constituir el servicio en un CDAT que no fue aportado y frente al cual no se probaron las condiciones y términos de su constitución, la Sala no encuentra acreditado el daño.

5.3. El nexo de causalidad

Probada la falla del servicio y el daño respecto de algunos de los demandantes, la Sala analizará la relación entre la primera y el segundo.

En relación con la causa eficiente del daño, la Sala²⁸ ha explicado que deben diferenciarse las imputaciones fácticas, entendidas como la causa material o física, y jurídica, que alude a la fuente normativa de los deberes y obligaciones constitucionales, legales y administrativas²⁹.

La doctrina por su parte, ha señalado que la causa eficiente es lo que se considera como fundamento u origen de algo; basta la verificación de la relación antecedente-consecuente para que pueda sostenerse que un hecho es productor y otro el producido, uno el engendrante y otro el engendrado. No interesa en la consideración meramente física si el encadenamiento es próximo o remoto, cercano o alejado en el tiempo o en el espacio: basta que ocurra, que exista, que se dé³⁰. *“Cualquier suceso natural o hecho humano es susceptible de generar repercusiones que se expanden por todo el ámbito social al entrelazarse con otros hechos o acontecimientos que son, a su vez, consecuencia de sucesos anteriores. Esta expansión en el espacio y en el tiempo ocurre en círculos concéntricos, parecidos a los que produce una piedra al caer en el agua tranquila de un estanque; cuanto más alejados están del lugar del impacto, más débiles o imperceptibles se tornan por lo regular tales efectos”*³¹.

Para que pueda hablarse de la responsabilidad patrimonial del Estado, deben determinarse en primer lugar las obligaciones que estaban a su cargo, verificar su incumplimiento y, finalmente, constar que esa omisión sea la causa eficiente en la producción del daño.

Si bien, en principio, la causa inmediata generadora del daño fue la liquidación de la corporación en la que los demandantes tenían depositados sus ahorros, lo cierto es que esa situación no es la causa jurídica de la aminoración patrimonial que sufrieron los demandantes.

En este caso, el hecho imputado consiste en la omisión del cumplimiento normativo preestablecido en la Constitución y la Ley respecto del sistema financiero.

Como se advirtió en anteriores capítulos, la situación económica de la cooperativa CREDISOCIAL que conllevó a la toma de posesión para liquidarla tuvo origen en dos conductas:

- De acción, por parte de la entidad cooperativa, que en virtud de la libertad empresarial adoptó decisiones administrativas inapropiadas que condujeron a la violación de las disposiciones que regulan el sistema financiero, por la mala administración interna.
- De omisión, por parte del organismo de control que, al advertir como en efecto lo hizo, que las irregularidades en la administración y manejo interno de la entidad conllevaron a la conculcación de las normas que regulan la actividad de CREDISOCIAL y al déficit del fondo de liquidez exigido por la ley para el desarrollo de su actividad, y no adoptó NINGUNA medida para evitar la toma de posesión de

²⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 17 de junio de 2004. Exp: 14.452. Consejera Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez

²⁹ Puede consultarse la sentencia del 27 de noviembre de 2002. Exp: 13.774. Actor: José Jassir Gómez y Cia. Ltda.

³⁰ Puede consultarse la sentencia del 28 de abril de 2005. Exp: 14.699. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

³¹ MOSSET ITURRASPE, “Responsabilidad por daños” Tomo VIII, Rubinzal – Culzoni Editores. Buenos Aires, pág. 401.

la entidad.

De lo anterior, cabe concluir que la conducta activa de la entidad cooperativa no fue exclusiva en la causación del daño generado a algunos demandantes, sino que fue causa concurrente, junto con la omisión del ente de vigilancia.

Para la Sala esas dos conductas, además de concurrentes, también fueron eficientes en la producción del resultado dañino, pues, como se explicó, ambas conllevaron indefectiblemente a la toma de posesión para liquidar de CREDISOCIAL, cuando, en el caso de DANCOOP, pudo haber evitado ese resultado si hubiera actuado. Nótese que en este caso no se analizan los elementos de la oportunidad y la eficacia, porque no hubo actuación, sencillamente DANCOOP no actuó, cuando conocía perfectamente la situación.

Caso diferente hubiera sido si DANCOOP, ante la situación advertida, que le era previsible en tanto tenía pleno conocimiento de la situación, hubiera efectuado los estudios del caso y, con fundamento en las atribuciones que le concedía la ley, hubiera adoptado alguna de las medidas de prevención para evitar que el patrimonio técnico de CREDISOCIAL continuara decreciendo hasta su pérdida.

Pero como, se reitera, DANCOOP no hizo absolutamente nada, habiendo podido evitar el resultado – toma de posesión para liquidar – es dable inferir, en consideración a lo dispuesto por la ley y a los hechos probados, que la conducta omisiva del ente de control fue eficiente, mas no exclusiva, en la producción del resultado dañino.

Basta revisar el estado financiero que mostraba el informe de DANCOOP para concluir el mal manejo administrativo, los desfases en los registros y la progresiva iliquidez de la entidad, que se venía presentado de meses atrás, sin que el organismo de control actuara.

Con fundamento en lo anterior, es evidente que, de no haberse omitido el deber que le era exigible al DANCOOP, ante una situación que era evidentemente previsible, y de no haber sido negligente CREDISOCIAL en su administración, pudo haberse interrumpido el proceso causal, impidiendo la ocurrencia del daño³². De haber actuado DANCOOP, el daño causado sería imputable exclusivamente a CREDISOCIAL.

La concausa entre el demandado y un tercero genera una obligación solidaria entre ambos y, por lo tanto, la obligación de indemnizar es exigible a cualquiera de las personas que participaron en la producción del daño (arts. 2.344 y 1.568 C. C.), pues la coparticipación del tercero no exonera de responsabilidad sino únicamente cuando se demuestra que su conducta fue exclusiva, única y determinante del daño, situación frente a la cual se rompería el nexo de causalidad, circunstancia que no acaeció en este caso.

Basta concluir que en este caso se demostró que el daño es imputable al Estado, por la falla en la obligación de vigilancia y control, en su calidad de custodio respecto de los ahorradores, que debe indemnizarlo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política.

Cabe precisar, finalmente, que desde el año 1989 la Nación - DANCOOP ejerció

³² Sentencias proferidas por la Sección Tercera: 23 de agosto de 2001. Exp: 12.975.; 21 de febrero de 2002. Exp. 12.789. 2 de mayo de 2002. Exp.:1995-3251

las funciones de inspección y vigilancia sobre las cooperativas especializadas y multiactivas o integrales de ahorro y crédito (Decreto 111 de 1989), hasta que la Nación - DANSOCIAL asumió esa tarea con la expedición de la Ley 454 de 1998, según la cual, esa entidad estuvo a cargo, transitoriamente, de todas las obligaciones que tenía DANCOOP, incluidas las de supervisión de las cooperativas, hasta que entrara en funcionamiento la Superintendencia de Economía Solidaria, lo que sucedió solamente hasta el 2 de agosto de 1999.

Como a la fecha de presentación de la demanda (15 de enero de 1999), la Superintendencia de la Economía Solidaria aún no había entrado en funcionamiento y, teniendo en cuenta que la Ley 454 de 1998 transformó al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas "DANCOOP" en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria "DANSOCIAL", no es de recibo el argumento de la entidad demandada relativo a que no quedó a cargo de las funciones del DANCOOP, de inspección, control y vigilancia de las cooperativas.

5.4. Los perjuicios

5.4.1. Morales

En la demanda se solicitó la indemnización por perjuicios morales a favor de cada uno de los actores, estimados en el equivalente en pesos a 1.000 gramos oro para cada uno de ellos, *"por el dolor y aflicción (...) como consecuencia de haber sido defraudado en la confianza que depositó primeramente en una entidad cooperativa, y seguidamente, la depositada en el propio Estado, quien siempre pregona la estabilidad de la economía y el respaldo que daría frente a contingencias futuras. Aflicción que también se presenta, ante la necesidad de obtener dicho dinero, el cual se destinaría para su subsistencia y la de sus hijos, quienes se han visto menguados en su nivel de vida, en el acceso a los derechos y placeres que derivaban del manejo de los ahorros depositados en Credisocial y hasta ahora no restituidos"*

En estos casos, el perjuicio moral no se presume ni se infiere, sino que debe estar probado. No basta con que los demandantes acrediten que tenían cuentas de ahorro en la cooperativa liquidada para concluir que sufrieron un perjuicio moral, sino que deben probar que ese daño les causó tristeza y congoja.

Revisado el expediente, a pesar de que se encontró acreditado el perjuicio moral únicamente respecto de la señora Juana Torres Navarrete (fols. 116 a 117 y 117 a 118 c. pruebas), lo cierto es que no se ordenará su indemnización en consideración a que el Tribunal no los reconoció porque no los estimó probados y a que la Sala conoce del asunto en consulta que se tramita a favor de la entidad demandada (inc. 4 art. 184 C. C. A.), sin que pueda hacer más gravosa su situación.

5.4.2. Materiales

Como se logró establecer durante el transcurso del proceso, la liquidación de CREDISOCIAL finalizó y, a pesar de que en reiteradas ocasiones la Sección Tercera ofició a esa entidad, a la Superintendencia Bancaria, a la Superintendencia de Economía Solidaria y a FOGAFÍN para que informaran el pago de las acreencias a los demandantes, la fecha de pago, la cuantía y el concepto del mismo, lo cierto es que las entidades requeridas manifestaron su imposibilidad de certificar los pagos efectuados a los acreedores de

CREDISOCIAL, porque “...no se pudo establecer ubicación de los soportes de los pagos a los acreedores...”, situación que evidencia no solo la falta de colaboración de éstas, sino que constituye además un indicio grave en contra de la Nación demandada, que no probó el pago efectivo de las acreencias que debía.

El pago, en los términos del artículo 1.626 del Código Civil, es la prestación de lo que se debe y debe probarlo quien lo alega, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.757 ibídem.

Por consiguiente, la Sala reconocerá el perjuicio material que padecieron los señores Ciro Pedraza Muñoz, Carmen Gloria Origua García, María del Rosario Avellaneda de García, Rosa María Ocasión Muñoz, Juana Torres Navarrete, Alba Milsen Torres Moreno, María Martha Arévalo de García, Ana Julia Avendaño de Barrera, José Elías Pascadaza Gómez y Francisco Rodríguez Rueda.

Para la liquidación, se tomará la cuantía de cada una de las cuentas de ahorros que tenían los señores Ciro Pedraza Muñoz, Carmen Gloria Origua García, María del Rosario Avellaneda de García, Rosa María Ocasión Muñoz, Juana Torres Navarrete, Alba Milsen Torres Moreno, María Martha Arévalo de García, Ana Julia Avendaño de Barrera, José Elías Pascadaza Gómez y Francisco Rodríguez Rueda en CREDISOCIAL, según las certificaciones que obran a folios 70 a 81 del cuaderno de pruebas.

Este monto se actualizará de conformidad con el índice de precios al consumidor certificado por el DANE, de la fecha en que se tomó posesión de CREDISOCIAL para su liquidación (29 de julio de 1998) hasta la fecha de esta sentencia, con la salvedad de que, al momento del pago, DANSOCIAL podrá deducir la suma de dinero que hubiera pagado a cada una de las personas beneficiarias, siempre que demuestre dicho pago a través del respectivo comprobante de pago en original o en copia auténtica, con la respectiva constancia de recibo a entera satisfacción del beneficiario.

6. Liquidación

$$Ra = Rh \frac{IPC(f)}{IPC(i)}$$

Ra = Renta actualizada a establecer.

Rh = Renta histórica. Corresponde a la suma de dinero que cada una de los ahorradores tenía depositada en CREDISOCIAL a la fecha del daño.

Ipc (f) = Es el índice de precios al consumidor final, es decir, 102,22, que es el correspondiente a junio de 2009³³

Ipc (i) = Es el índice de precios al consumidor inicial, es decir, 51,27 que es el que correspondió al mes de julio de 1998, fecha en que se tomó posesión de CREDISOCIAL para su liquidación.

Demandante	Renta histórica	IPC final	IPC inicial	Renta actualizada
------------	-----------------	-----------	-------------	-------------------

³³ Último reporte publicado por el DANE..

Ciro Pedraza Muñoz	\$5'299.168,68	102,22	51,27	\$10'565.262,7 7
Carmen Gloria Origua García	\$2'228.170,40	102,22	51,27	\$4'442.433,74
Ma. del Rosario Avellaneda de García	\$3'608.692,79	102,22	51,27	\$7'194.862,04
Rosa Ma. Ocasión Muñoz	\$5'195.268,76	102,22	51,27	\$10'358.111,4 2
Juana Torres Navarrete	\$26'711.717,9 3	102,22	51,27	\$53'256.715,5 6
Alba Milsen Torres Moreno	\$3'049.740,83	102,22	51,27	\$6'080.446,80
Ma. Martha Arévalo de García	\$838.349,98	102,22	51,27	\$1'671.467,42
Ana Julia Avendaño de Barrera	\$1'376.451,77	102,22	51,27	\$2'744.312,46
José Elías Pascadaza Gómez	\$2'048.570,67	102,22	51,27	\$4'084.355,25
Francisco Rodríguez Rueda	\$14'653.201,3 8	102,22	51,27	\$29'214.945,2 9

Con fundamento en todo lo anterior, se modificará la sentencia consultada.

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

FALLA:

MODIFICAR la sentencia consultada, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera, el 10 de marzo de 2004, la cual quedará así:

PRIMERO: DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación, Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL, por los perjuicios ocasionados a los señores Ciro Pedraza Muñoz, Carmen Gloria Origua García, María del Rosario Avellaneda de García, Rosa María Ocasión Muñoz, Juana Torres Navarrete, Alba Milsen Torres Moreno, María Martha Arévalo de García, Ana Julia Avendaño de Barrera, José Elías Pascadaza Gómez y Francisco Rodríguez Rueda, de acuerdo con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR a la Nación – Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria – DANSOCIAL, a pagar las siguientes sumas de dinero a favor de las personas que se relacionan a continuación, por concepto de PERJUICIOS MATERIALES:

A FAVOR DEL SEÑOR CIRO PEDRAZA MUÑOZ, la suma de DIEZ MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS (\$10'565.262,77).

A FAVOR DE LA SEÑORA CARMEN GLORIA ORIGUA GARCÍA, la suma de CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$4'442.433,74).

A FAVOR DE LA SEÑORA MARÍA DEL ROSARIO AVELLANEDA DE GARCÍA, la suma de SIETE MILLONES CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON CERO CUATRO CENTAVOS (\$7'194.862,04).

A FAVOR DE LA SEÑORA ROSA MARÍA OCASIÓN MUÑOZ, la suma de DIEZ MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL CIENTO ONCE PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS.

A FAVOR DE LA SEÑORA JUANA TORRES NAVARRETE, la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS (\$53'256.715,56).

A FAVOR DE LA SEÑORA ALBA MILSEN TORRES MORENO, la suma de SEIS MILLONES OCHENTA MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$6'080.446,80).

A FAVOR DE LA SEÑORA MARÍA MARTHA ARÉVALO DE GARCÍA, la suma de UN MILLÓN SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS CON CUARENTA Y DOS CENTAVOS (\$1'671.467,42).

A FAVOR DE LA SEÑORA ANA JULIA AVENDAÑO DE BARRERA, la suma de DOS MILLONES SETESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS DOCE PESOS CON CUARENTA Y SEIS CENTAVOS (\$2'744.312,46).

A FAVOR DEL SEÑOR JOSÉ ELÍAS PASCADAZA GÓMEZ, la suma de CUATRO MILLONES OCHENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS (\$4'084.355,25).

A FAVOR DEL SEÑOR FRANCISCO RODRÍGUEZ RUEDA, la suma de VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CATORCE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON VEINTINUEVE CENTAVOS (\$29'214.945,29).

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SEXTO: En firme este fallo devuélvase el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de las que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
PRESIDENTE

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO
AUSENTE