

**ACCION DE REPARACION DIRECTA - Daños ocasionados por proceso de responsabilidad fiscal / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - En contra de Gerente de sucursal Restrepo de la Caja Agraria / DAÑO ANTIJURIDICO - Pérdida del empleo, escándalo noticioso, estigmatización, pago de honorarios de abogado e imposibilidad de participar en concursos de gerente de los Bancos del Estado y Ganadero por publicación de apertura de juicio fiscal contra Gerente de la Caja Agraria / PUBLICACION DE PRENSA DE APERTURA DE JUICIO FISCAL - De proceso adelantado por la Contraloría General por presuntas irregularidades en concesión y desembolso de créditos / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Culminado con fallo sin responsabilidad fiscal**

Acorde con el recurso interpuesto por el actor corresponde a la Sala establecer si la investigación y el juicio fiscal que adelantó la Contraloría General de la República fueron innecesarios y temerarios y generaron los daños que se alegan en la demanda, los cuales se concretan en pérdida del empleo, escándalo noticioso, estigmatización, pago de honorarios de abogado e imposibilidad de participar en concursos de gerente de los Bancos del Estado y Ganadero.

**RECURSO DE APELACION - Competencia / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - Conoce de procesos de reparación directa con vocación de segunda instancia de sentencias dictadas por tribunales / VOCACION DE DOBLE INSTANCIA EN ACCION DE REPARACION DIRECTA - Cuando pretensión mayor supera cuantía dispuesta para tal efecto**

La Sala es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de primera instancia, dado que la cuantía de las pretensiones alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 597 DE 1998**

**PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Etapas / ETAPAS DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Investigación y juicio / ETAPA DE INVESTIGACION FISCAL - Período de instrucción dentro de la cual se allegan y practican pruebas / ETAPA DE INVESTIGACION FISCAL - Culmina con auto de cierre que determina archivo del expediente o apertura de juicio / ETAPA DE JUICIO FISCAL - Define la responsabilidad de la persona cuya gestión fiscal ha sido objeto de cuestionamiento / ETAPA DE JUICIO FISCAL - Culmina con fallo de declaratoria o ausencia de responsabilidad fiscal**

Las etapas del proceso de responsabilidad fiscal son la investigación y el juicio. La investigación fiscal comprende el período de instrucción dentro de la cual se allegan y practican las pruebas que van a servir de fundamento a las decisiones que se adoptan en el proceso de responsabilidad fiscal, en el sentido de ordenar el archivo del expediente o la apertura del correspondiente juicio. La del juicio es la etapa procesal donde se define la responsabilidad de la persona o personas cuya gestión fiscal ha sido objeto de cuestionamiento y que culmina con una decisión motivada en la cual se declara o no la responsabilidad fiscal.

**FUENTE FORMAL: LEY 42 DE 1993 - ARTICULO 74 / LEY 42 DE 1993 - ARTICULO 75 / LEY 42 DE 1993 - ARTICULO 79 / LEY 42 DE 1993 - ARTICULO 81**

**PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE GERENTE DE CAJA AGRARIA - No se acreditó que fuera desmedido, innecesario o temerario / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE GERENTE DE CAJA AGRARIA - No se evidenció la existencia de pruebas con entidad suficiente para cesar la investigación antes de iniciar etapa de juicio / AUTO DE APERTURA DE JUICIO FISCAL - Fue proferida en cumplimiento del deber legal de la Contraloría General de la República / FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL - No deslegitima la actuación procesal surtida por ente de control fiscal / FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL - No hace innecesario o equívoco impulso de proceso de responsabilidad fiscal**

No se encuentra que la decisión de impulsar la etapa del juicio para establecer la responsabilidad del demandante, haya sido una actuación desmedida y equivocada. Ahora bien, el hecho de que en esta etapa, tal como se infiere del fallo 000033 de 22 de agosto de 2000, se haya demostrado que los créditos otorgados a las sociedades que conforman el grupo APEL tenían garantías idóneas y suficientes, contaban con la aprobación de instancias superiores, en razón de su cuantía y con la verificación técnica respectiva, situación que fue advertida en la investigación penal que adelantó el Juzgado Sesenta y Uno de Instrucción Criminal e impuso la decisión de cesación de procedimiento fiscal a favor del actor, no deslegitima la actuación surtida por la Contraloría General de la República. (...) La Contraloría General de la República, en este caso, actuó en cumplimiento de un deber constitucional y legal que consiste en establecer responsabilidad derivada de la gestión fiscal, a través de un conjunto de actuaciones jurídicas que, de oficio o a solicitud de parte, conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

**FUNCION CONSTITUCIONAL DE CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - Vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado / CONTROL DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Es función pública del Contralor General de la República, Contralores Departamentales, Municipales y Distritales / PROCESOS DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS - Constituye una carga que se encuentra en el deber jurídico de soportar en el desarrollo de sus funciones por actos de reproche penal o administrativo / RESPONSABILIDAD FISCAL - Se constituye con ocasión de actuación dolosa o culposa en que resulte lesionado el patrimonio público / DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Impone pago de una indemnización que compense perjuicio sufrido por el Estado**

De conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales. Entre las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, municipales y distritales -en su respectiva jurisdicción -, se encuentra la de "establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma" (artículos 268-5 y 272 C.P.). Las referenciadas autoridades tienen la facultad de exigirle a la administración y, en general, a todas las entidades estatales - ya sean del nivel central o territorial-, así como a los particulares que manejen recursos del Estado, responsabilidad fiscal cuando con su actuación dolosa o culposa resulte lesionado el patrimonio público. Para hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación

irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 6 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 90 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 121 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 123 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 124 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 267 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 268 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 272

**PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Debe garantizar los derechos constitucionalmente consagrados que emanan del debido proceso / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - Su trámite debe respetar el cumplimiento de los principios constitucionales que orientan las actuaciones administrativas / PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA FUNCION PUBLICA - Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,**

En el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso -artículo 29 C.P.-, en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas -artículo 209 C.P.-.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - Inexistente por no encontrarse probado que proceso de responsabilidad fiscal fuera innecesario, temerario o desmedido / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - No se acreditó que rompió equilibrio de las cargas públicas frente a funcionario público por su sometimiento a proceso de responsabilidad fiscal / PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL - No se encontró probado nexo causal con pérdida del empleo, escándalo noticioso, estigmatización, e imposibilidad de participar en concursos de gerente de los Bancos del Estado y Ganadero / DAÑO ANTIJURIDICO - No se acreditó su existencia / DAÑO ANTIJURIDICO - No probado por comunicado de prensa oficiado por Contraloría General de la República / COMUNICADO DE PRENSA DE CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - No representó actuar temerario o desmedido de la demandada**

Al plenario no se aportaron pruebas que den a conocer la motivación del retiro del actor y el nexo causal entre este hecho y el proceso de responsabilidad fiscal. (...) Lo mismo ocurre con los señalamientos de que se produjo escándalo noticioso, estigmatización e imposibilidad de participar en concursos de gerente, pues se quedaron en meras afirmaciones sin sustento argumentativo y probatorio alguno. (...) El hecho de que la Contraloría General de la República, en un comunicado de prensa, haya hecho alusión al juicio fiscal que promovió en contra del demandante y tres personas más y que el diario "La República", en edición de 6 de agosto de

1996, haya desarrollado esa noticia, no comporta, per se, la ocurrencia de los daños mencionados en el párrafo anterior. Máxime cuando, a través de esos medios de comunicación, no se dijo nada distinto a la apertura de la etapa del juicio y a la vinculación de cuatro gerentes de oficina de la Caja Agraria. (...) Como el demandante no demostró que la actuación de la Contraloría General de la República fue innecesaria o temeraria y que con ella se rompió el equilibrio de las cargas públicas frente a un funcionario sometido a procesos en los que se ventilen responsabilidad penal, civil, fiscal o disciplinaria, no hay lugar a reconocer lo que pagó por concepto de honorarios de abogado.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de dos mil trece (2013)

**Radicación número:** 25000-23-25-000-2002-02187-01(28323)

**Actor:** LUIS ORLANDO RUIZ BARRETO

**Demandado:** CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

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

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 17 de junio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por la Contraloría General de la República y denegaron las pretensiones.

### **SÍNTESIS DE LOS HECHOS**

Se señala en la demanda que (i) el señor Luis Orlando Ruíz Barreto se desempeñó en la Caja Agraria como Gerente-Grado 26 de la sucursal barrio Restrepo; (ii) la Comisión de Auditoría General de la Caja Agraria le inició al antes nombrado investigaciones penal y fiscal por presuntas irregularidades en la concesión y desembolso de créditos a las sociedades que conforman el grupo

APEL, las cuales culminaron con decisiones de cesación de procedimiento y archivo de las diligencias; (iii) las denuncias referenciadas generaron escándalo noticioso, estigmatización y presiones de desvinculación laboral, las cuales se concretaron el 15 de noviembre de 1991 y (iv) el demandante, por los hechos descritos, se vio compelido a perder su trabajo, después de 16 años de servicio, a pagar los honorarios de un abogado que asumiera su defensa y a sufrir “*atropellos injustificados en contra de sus derechos a la dignidad, honra y buen nombre*” (f. 7 c. ppl.).

## ANTECEDENTES

### 1. Lo que se demanda

Mediante escrito presentado el 9 de agosto de 2002, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 5-13 c. ppl.), el señor Luis Orlando Ruíz Barreto presentó demanda de reparación directa con fundamento en las siguientes pretensiones:

**PRIMERA.** *Que la Nación-Contraloría General de la República, entidad del orden nacional, es administrativamente responsable de los perjuicios materiales y morales causados al señor Luis Orlando Ruíz Barreto, por la investigación temeraria que hicieron sus funcionarios internos al considerar que se otorgaron créditos sin las garantías suficientes y por el supuesto mal desembolso sin el lleno de requisitos legales al grupo APEL, en su condición de gerente de la sucursal multibanca del barrio Restrepo de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Por lo anterior, se inició proceso de responsabilidad fiscal ante la Contraloría General de la República, el cual terminó con cesación de procedimiento y el respectivo archivo del proceso. No obstante, antecede el escándalo noticioso y la estigmatización de corrupto. Y aunado a ello, las presiones indebidas para la desvinculación de la entidad como a la postre ocurrió.*

**SEGUNDA.** *Condenar, en consecuencia, a la Nación-Contraloría General de la República a pagar al señor Luis Orlando Ruíz Barreto o a quien represente sus derechos, como reparación o indemnización del daño ocasionado, los perjuicios de orden material y moral, objetivados y subjetivos, actuales y futuros, los cuales se estiman como mínimo, en la suma de ochocientos cuarenta y cuatro millones cuatrocientos setenta y ocho mil ochocientos ochenta pesos (\$844.478.880) o conforme a lo que resulte probado dentro del proceso (f. 5-6 c. ppl.).*

El actor señaló que la investigación fiscal que se adelantó en su contra “*le causó perjuicios que hacen procedente la indemnización, porque, a causa de ello, fue retirado de la entidad donde trabajaba como servidor público, vulnerándose derechos laborales, tuvo que sufragar honorarios de un profesional del derecho para su defensa, no pudo participar en el concurso de gerente de los Bancos del*

*Estado y Ganadero. Daños materiales y morales ciertos que, reitera, hacen procedente la indemnización de perjuicios” (f. 9 c. ppl.).*

## **2. Intervención pasiva**

La Contraloría General de la República propuso la excepción de caducidad de la acción y pidió que, en caso de que no prosperare, se denieguen las pretensiones, porque no causó ningún daño al demandante, pues *“su actuar estuvo enmarcado en disposiciones de orden constitucional y legal que le permitían realizar la investigación, de acuerdo a su competencia, de no ser así, estaría incurriendo en una omisión en el ejercicio de sus funciones que sí la castiga la ley” (f. 122 c. ppl.).*

Aseveró que *“sometió su actuación a las normas que regulan la materia, es decir, a una investigación de carácter fiscal, sin que por ello se esté sometiendo al escarnio público al accionante. Su deber legal como entidad fiscalizadora era la de esclarecer los hechos que originaron la investigación, así lo hizo, puesto que las pruebas que hacían falta en la etapa de la investigación, fueron esclarecidas y aportadas en la etapa del juicio, por consiguiente, existía la obligación del ente de control de proferir fallo de cesación de procedimiento a favor del investigado” (f. 122 c. ppl.).*

Precisó que no *“llegó a determinar ninguna clase de responsabilidad fiscal en contra del demandante, porque no hubo mérito para ello, así lo dejó sentado en el fallo 033 de agosto 22 de 2000, proferido por la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios y Jurisdicción Coactiva” (f. 122 c. ppl.).*

Evidenció que (i) quien inició la investigación fiscal fue la Comisión de Auditoría General de la Caja Agraria; (ii) no pertenecía al entorno laboral del actor y no tenía motivos para influir o determinar el retiro de que fue objeto y (iii) emitió un boletín de prensa, pero este se refería *“a faltantes generales de fondos públicos en la Caja Agraria y a la respectiva investigación que se debía adelantar, nunca se señaló a persona determinada como autor del ilícito, puesto que no se había probado nada hasta esa fecha” (f. 123 c. ppl.).*

## **3. Alegatos de conclusión**

- La Contraloría General de la República insistió en que *“no incurrió en ninguna irregularidad que le haya causado daño al accionante, puesto que su actuación en la investigación fiscal era una obligación legal y constitucional, con el fin de esclarecer los hechos que originaron el respectivo juicio, observándose además que ni siquiera se le incluyó en el boletín de responsables fiscales, pues no existía mérito para ello y, en consecuencia, se ordenó la cesación de procedimiento y el archivo del expediente”* (f. 154 c. ppl).

- El actor reiteró que la investigación fiscal de que fue objeto generó que fuera denigrado *“como persona, profesional y banquero, hasta el punto que los buenos resultados económicos y financieros como director de oficina no son ahora recordados. Pero de la misma manera quiero reconocer que se evidenció en el desarrollo del proceso fiscal un gran esfuerzo por intentar mantener una coherencia, con la pretensión noble e ingenua de satisfacer el eficientismo esperado por la sociedad de las entidades de control y vigilancia, más aún en tiempos de tantas confusiones provocadas por las corrientes moralistas y la manipulación de los medios masivos de comunicación, convirtiendo a los funcionarios de las entidades de control en hombres de pensamiento calificado, especialmente dispuestos para satisfacer las expectativas irreflexivas de la sociedad y no para evaluar jurídicamente las conductas puestas en su conocimiento para que así atravesasen el tamiz de la sana crítica y su debida valoración”* (f. 170 c. ppl).

#### **4. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 17 de junio de 2004, declaró no probada la excepción de caducidad propuesta por la Contraloría General de la República y denegó las pretensiones.

Señaló que la acción fue presentada dentro del término de caducidad, *“pues el último pronunciamiento de la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal DIJF-139 (0119), adelantado en contra del actor, fue el fallo 0033 de 22 de agosto de 2000, notificado personalmente el 25 de agosto de 2000, en tanto la demanda fue presentada el día 9 de agosto de 2002”* (f. 178 c. ppl).

Advirtió que el actor no precisó *“cuáles fueron las conductas presuntamente ilegales de la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal adelantado en su contra, solamente se limitó a manifestar que esa entidad debe responder por la investigación temeraria”* (f. 181 c. ppl).

Consideró que en el escrito inicial del proceso se relacionan hechos y daños que no tienen nada que ver con la función fiscalizadora de la Contraloría General de la República y que lo que hacen confundir *“procesos por responsabilidad de naturaleza penal, disciplinaria y fiscal”* (f. 181 c. ppl).

Precisó que en el *sub lite* no se demostró que la Contraloría General de la República haya actuado de forma ilegal en la investigación fiscal DIJF-139 (0119), seguida en contra del señor Luis Orlando Ruíz Barreto. Añadió que tampoco se demostró la existencia del daño, *“derivado del presunto actuar ilegal por parte de la Contraloría General de la República, pues si bien se aporta la certificación expedida por el profesional del derecho que lo representó durante el proceso de responsabilidad fiscal, en la cual consta el valor de los honorarios cancelados, no se demostró que con el pago de estos dineros se hubiera causado un perjuicio patrimonial y, menos aún, que se derive de la actuación ilegal de la administración”* (f. 184 c. ppl).

## **5. Recurso de apelación**

El demandante pidió que se revoque el fallo de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones, como quiera que la Contraloría General de la República inició y promovió un proceso innecesario y temerario (f. 195 c. ppl.).

Explicó que en la indagación preliminar *“no existía certeza del faltante y, por ende, no era pertinente seguir con un juicio fiscal, a la luz de las leyes 42/93 y 610/2000, habida cuenta que no existían elementos que establecieran la existencia del daño patrimonial, máxime cuando algunos créditos habían sido cancelados por parte de los deudores, es por ello que en los alegatos reiteradamente se dice que dicho proceso de responsabilidad fiscal fue temerario y la demandada y el a quo, en sus intervenciones, tratan de la necesidad del proceso más allá de la investigación preliminar”*. Agregó que prueba de ello es que pudo aportar, en oportunidad, *“la existencia de garantías exigidas para la aprobación de los créditos y el soporte de*

*que el aprobante de los mismos fue una instancia superior de la Caja Agraria” (f. 191 c. ppl.).*

*Aseveró que lo que se quiere demostrar es el exceso en que incurrió la demandada, pues es claro que “la Contraloría elevó a faltante público algo que no faltaba, adelantó proceso de responsabilidad en dos etapas; investigación para determinar la certeza del daño y juicio de responsabilidad para determinar el grado de culpabilidad de los responsables fiscales y aquí ni lo uno ni lo otro, pues solo basta leer el fallo de la Contraloría para establecer que ella se equivocó y no basta con pedir disculpas, por cuanto ese error ocasionó daños que deben ser indemnizados” (f. 191 c. ppl.).*

*Alegó que la Contraloría “filtró información a los medios de un auto intermedio dictado en un proceso innecesario, proceder que generó estigmatización y, por ende, perjuicio y daño que debe ser indemnizado” (f. 193 c. ppl.).*

*Consideró que es un absurdo sostener que el pago de honorarios al abogado no es un perjuicio patrimonial, “me pregunto entonces como más se demuestra dicho detrimento, máxime cuando se trató de un proceso innecesario y, por ello, finalizó con archívese” (f. 194 c. ppl.).*

## **6. Alegaciones finales**

*La Contraloría General de la República reitera que “inició la investigación, amparado en una denuncia formulada por la Caja Agraria, a fin de esclarecer algunas irregularidades de carácter administrativo y fiscal, todo ello acatando normas legales que regulan el proceso respectivo de responsabilidad” (f. 202-203 c. ppl.).*

*Precisó que “la investigación fiscal es de carácter público y sólo existe reserva en la etapa preliminar de juicio y hasta cuando se practiquen pruebas, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 610 de 2000”, por consiguiente, el argumento de que se filtró información cae por su propio peso (f. 204 c. ppl.).*

*Adujo que los gastos de honorarios fueron necesarios para la defensa del demandante, “la cual le permitió demostrar y esclarecer los hechos materia de investigación. El juicio fiscal no fue temerario, ya que en el momento en que*

*ocurrieron los hechos existía el faltante de fondos, por cuanto el actor no había allegado los documentos que legalizaban dicho faltante, por consiguiente, si existía en su momento mérito para adelantar la respectiva investigación” (f. 205 c. ppl.).*

Aseveró que en su actuación no hubo vulneración del debido proceso, pues respetó *“las etapas procesales con estricto rigor, en donde el actor tuvo la oportunidad de controvertir las pruebas y aportar las que él consideraba necesarias y pertinentes, tal como en efecto ocurrió. En consecuencia, producto de la aplicación del debido proceso fue que el demandante logró demostrar que no estaba incurso en las irregularidades que originaron la investigación fiscal y, por eso, fue archivada” (f. 207 c. ppl.).*

## **CONSIDERACIONES**

La Sala es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de primera instancia, dado que la cuantía de las pretensiones alcanza la exigida en vigencia del Decreto 597 de 1988<sup>1</sup>, para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de segunda instancia ante esta Corporación.

### **1. Hechos probados**

De conformidad con las pruebas aportadas al plenario, se tienen probados los siguientes hechos relevantes para resolver la controversia<sup>2</sup>:

- El señor Luis Orlando Ruíz Barreto estuvo vinculado a la Caja Agraria, con contrato de trabajo a término indefinido, desde el 10 de marzo de 1976 hasta el 15 de noviembre de 1991, fecha en la cual fue separado del cargo de Gerente-Grado 26, adscrito a la sucursal barrio Restrepo (f. 97, 138 c. ppl.).

---

<sup>1</sup> La cuantía necesaria para que la doble instancia en un proceso iniciado en 2002 fuera conocida por esta Corporación, debía superar la suma de \$36.950.000 -artículos 129 y 132 del C.C.A. subrogados por el decreto 597/88- y la mayor de las pretensiones fue estimada por el demandante en \$183.524.000, por concepto de lucro cesante (f. 12 c. ppl.).

<sup>2</sup> La prueba documental que soporta los hechos probados fue anexada por el actor en copia auténtica o solicitada por éste, decretada y allegada por la Caja Agraria y la Contraloría General de la República.

- El Jefe de la Comisión de Auditoría General de la Caja Agraria denunció penalmente a los señores Daisy Ruíz de Pinillos y Luis Orlando Ruíz Barreto, en su condición de gerentes de la sucursal Restrepo, por presuntas irregularidades en la concesión de créditos que ascienden a \$385.339.311.29. El Juzgado Sesenta y Uno de Instrucción Criminal, a través de la providencia de 16 de diciembre de 1991, cesó todo procedimiento en favor de los antes nombrados, porque está plenamente demostrado que *“con el otorgamiento de los créditos a las firmas que conforman el grupo APEL-Sociedad Apel Ltda, Delectrónica Ltda, Diselec Ltda e Inversiones Los Gonchos y Cia Ltda-, no se cometió ningún hecho punible”*.

*La Auditoría General de la Caja Agraria en ningún momento puso en tela de juicio el procedimiento empleado por la Caja Agraria para el otorgamiento de dicho crédito. El reparo que le hace es que al momento de desembolsar dicho crédito, no se otorgaron las garantías que respaldaran la obligación y que con ello se ponía en peligro los intereses económicos de la aludida entidad.*

*En este proceso se demostró plenamente que los Gerentes de la Sucursal Barrio Restrepo, de la tantas veces mencionada entidad, Luis Orlado Ruíz Barreto y Daysy Ruíz de Pinillos, al desembolsar el aludido valor del crédito, suscribieron las garantías hipotecaria y prendaria que respaldaban dicha obligación*

*(...) Al desembolsar el crédito de \$300.000.000 a favor de APEL LTDA, los Gerentes de la Sucursal Barrio Restrepo de la Caja Agraria dieron cabal cumplimiento a la resolución 974 de 13 de febrero de 1990, en lo que hace referencia a las garantías hipotecaria y prendaria y, por consiguiente, se encontraba para la época del desembolso plenamente respaldada la obligación.*

*(...) Se deduce de los diferentes medios de prueba recaudados en este proceso que no se configuran los delitos de Estafa y Peculado, ni ningún otro hecho punible que les sea atribuido a los encartados Luis Orlando Ruíz Barreto y Daisy Ruíz de Pinillos, ni a ninguna otra persona que haya tenido que ver en las operaciones crediticias de las firmas que conforman el grupo APEL.*

*(...) Por si lo anterior fuera poco, el grupo APEL le ha solicitado a la Caja Agraria le acepte un ofrecimiento en dación en pago por la totalidad de los créditos que el Grupo tiene con dicha entidad. Hecho este que está plenamente respaldado en autos, con prueba documental, testimonial y con las inspecciones judiciales que el Despacho realizó en la Sucursal Barrio Restrepo y en la Subgerencia Bancaria; en esta última, el doctor Iván Camilo Ariza Galvis manifestó que existen necesidades reales, por parte de la Caja Agraria, para adquirir equipos de idéntica naturaleza a los ofrecidos por el Grupo APEL, en la oferta de dación en pago.*

*Todo lo anterior indica que en ningún momento se ha puesto en peligro los intereses económicos de la Caja Agraria, como lo afirma la Auditoria General de dicha entidad.*

*Y si ni siquiera se ha puesto en peligro el patrimonio económico de la Caja Agraria, mal puede hablarse de que los aquí sindicados vinculados han cometido los delitos de peculado y estafa (f. 67-83 c. ppl.).*

- La Unidad de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República, por auto de 2 de mayo de 1996, (i) declaró cerrada la investigación fiscal 0119, adelantada en la Caja Agraria; (ii) elevó a faltante de fondos públicos el valor de \$1.498.995.775 a cargo y bajo la presunta responsabilidad fiscal de los señores Daysi Ruiz Rodríguez de Pinillos, **Luis Orlando Ruiz Barreto**, William Miguel Ramírez Pérez y Consuelo Myriam Patricia Peñarete de Sánchez y (iii) abrió la etapa de juicio fiscal.

*(...) De acuerdo con lo anterior se demostró que cuando se realizaron los desembolsos de los dineros no existían garantías reales y efectivas que respaldaran en un 200% el valor de los créditos otorgados, para no poner en riesgo el capital estatal, requisitos que no fueron exigidos por los respectivos gerentes de la oficina Restrepo. De acuerdo a lo anterior, los desembolsos fueron ordenados por los siguientes funcionarios:*

*(...) Luis Orlando Ruíz Barreto, identificado con la C.C. No. 11.251.714 de Bogotá, quien desempeñó el cargo de gerente de la oficina Restrepo, desde junio 14 de 1990 hasta noviembre 15 de 1991, periodo en el cual se otorgaron los créditos a las firmas APEL LTDA y DELECTRONICA LTDA, que, a abril 11 del presente año, tienen un saldo sin garantía de \$1.136.247.003 y \$187.089.911, respectivamente (f. 39-61 c. ppl.).*

- En un comunicado de prensa de la Contraloría General de la República se hizo alusión al referenciado juicio fiscal y a los presuntos responsables.

- *Se abrió juicio fiscal a ex gerentes de las oficinas de las sucursales de los barrios Restrepo y Corabastos, en la capital del país.*

- *En la oficina Restrepo se otorgaron créditos a las firmas APEL, ELECTRÓNICA y DISELEC por un total de \$1.200.000.000, con ausencia de garantías hipotecarias.*

- *En la oficina de Corabastos se firmó un acuerdo de cartera con la Editora Supernova, en condiciones desfavorables para la Caja Agraria.*

*(...) La Unidad de Investigaciones Fiscales de la CGR declaró cerrada la investigación fiscal 0119, adelantada por la Caja Agraria. Al mismo tiempo, declaró abierta la etapa de juicio fiscal contra cuatro personas que aparecen como presuntos responsables:*

*(...) **Luis Orlando Ruiz Barreto** (f. 64 c. ppl.-negrita con subrayas fuera del texto).*

- En la publicación del 6 de agosto de 1996 del diario "La República", aparece el artículo "Faltante en Caja Agraria", en el cual se hace alusión al juicio fiscal que

adelanta la Contraloría General de la República y a los gerentes que resultaron vinculados.

*La Contraloría General de la República estableció un faltante de fondos públicos en cuantía de 1.498 millones de pesos en la Caja Agraria, originado por presuntas irregularidades en la adjudicación, aprobación y refinanciación de créditos.*

*Los préstamos en los que se habría incurrido en irregularidades beneficiaron a las empresas Apel, Electrónica, Diselec y la Editora Supernova, según informó hoy la Contraloría.*

*Por tales irregularidades, se abrió juicio fiscal a 4 ex gerentes de la Caja Agraria en las sucursales del barrio Restrepo y Corabastos.*

*La medida cobija a Daysi Ruiz Rodríguez de Pinillos, **Luis Orlando Ruiz Barreto**, William Miguel Ramírez Pérez y Consuelo Myriam Patricia Peñarete de Sánchez (f. 63 c. ppl.-negrita con subrayas fuera del texto).*

- La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, mediante fallo 000033 de 22 de agosto de 2000, decretó la cesación de procedimiento a favor de los señores Myriam Patricia Peñarete de Sánchez, William Miguel Ramírez Pérez, Daisy Ruiz Rodríguez de Pinillos y **Luis Orlando Ruiz Barreto** y ordenó el archivo del proceso fiscal DIJF-139 -0119-. Lo anterior, porque en el caso del demandante se corroboró que los créditos otorgados a las sociedades que conforman el grupo APEL tenían garantías idóneas y suficientes, contaban con la aprobación de instancias superiores, en razón de su cuantía y con la verificación técnica respectiva, situación que fue advertida en la investigación penal que, en su momento, se adelantó.

*(....) De igual forma se constató en la Inspección Administrativa realizada el día 25 de agosto, en las dependencias de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, hoy Banco Agrario, que desde la fecha de desembolso de los créditos a las sociedades que conforman el grupo APEL LTDA, se encontraban amparados con suficientes garantías.*

*Al respecto, este despacho considera que las garantías eran admisibles, idóneas y suficientes para amparar el desembolso de los créditos del grupo APEL, los cuales fueron conocidos y aprobados por los funcionarios y órgano competente, en razón a su cuantía; evaluación que verificaron varias instancias y diferentes dependencias técnicas que componían el área de crédito, conforme el procedimiento establecido en la Caja, según el Manual de Crédito y Cartera vigente para la época de los hechos y tanto las garantías como los créditos fueron aprobados por la Junta Directiva y Vicepresidencia Bancaria, conforme lo certificó el Director de barrio Restrepo en oficio de 29 de marzo de 1999, junto con sus soportes.*

*La situación fue corroborada, en igual forma, por la Fiscalía General, quien se ocupó en sus inspecciones judiciales de constatar la veracidad, autenticidad de las*

garantías, conforme consta en la prueba trasladada al expediente fiscal y que la contiene el cuaderno 4 que, a pesar de tener un enfoque de conducta distinto, se toma como un aporte probatorio más, al cual se le da un valor de prueba idónea y pertinente.

(.....) El artículo 36 del Código de Procedimiento Penal, que hace relación a la preclusión de la investigación y cesación de procedimiento, señala que puede declararse en cualquier momento en la investigación, cuando está plenamente comprobado una causal excluyente de antijuridicidad o de culpabilidad, como es el caso que nos ocupa, en donde está plenamente probado los eximentes de responsabilidad, como así ocurrió para el caso del grupo deudor Editora Supernova S.A. originado en la conducta de un tercero o directivos de la Caja, quienes fueron los que autorizaron tanto la firma del contrato de prestación de servicios de pautas publicitarias, como el arreglo de cartera vencida, motivos cuestionados por los cuales se inició la acción fiscal.

De otra parte, no participaron en el cupo otorgado al Grupo APEL y contra el cual se realizaron varios desembolsos, equivocadamente tomados como nuevos créditos y por los cuales, desde su inicio, se tenían garantías ya constituidas, que a pesar de no ser todas garantías reales, las aceptaciones bancarias debidamente registradas en Cámara de Comercio, así como la firma de sus representantes, son garantías admisibles y permitidas en el sistema financiero, hechos que originaron esta investigación, por lo que no hay razón legal para continuar el trámite correspondiente y como tal la actuación fiscal no debe proseguirse.

(....) Concluimos en el caso concreto, el cuestionamiento que originó iniciar la indagación preliminar, en ejercicio de su función fiscalizadora o controladora, ya no existe y fue desvirtuado, sin poder imputar o establecer responsabilidad fiscal ni mucho menos faltante fiscal que se derive de la gestión de los presuntos implicados, todo esto conforme quedó en lo anteriormente expuesto (f. 14-38 c. ppl.).

- El anterior pronunciamiento fue notificado al abogado que asumió la defensa del actor, el 25 de agosto de 2000 (f. 127 c. ppl.). Profesional del derecho que certificó que (i) asumió la defensa del demandante en las investigaciones penal y fiscal que se le iniciaron y (ii) recibió, como contraprestación de sus servicios, la suma de \$19.500.000 (f. 62 c. ppl.).

### **3. Problema jurídico**

Acorde con el recurso interpuesto por el actor corresponde a la Sala establecer si la investigación y el juicio fiscal que adelantó la Contraloría General de la República fueron innecesarios y temerarios y generaron los daños que se alegan en la demanda, los cuales se concretan en pérdida del empleo, escándalo noticioso, estigmatización, pago de honorarios de abogado e imposibilidad de participar en concursos de gerente de los Bancos del Estado y Ganadero.

#### 4. Análisis de la Sala

En el *sub lite* el demandante considera que el proceso de responsabilidad fiscal que se adelantó en su contra fue temerario, porque desde un comienzo no había certeza de la existencia de un faltante en la Caja Agraria, máxime cuando las pruebas existentes hasta ese entonces evidenciaban otra cosa e imponían el archivo de la actuación preliminar. Sostiene que, pese a esas circunstancias, impulsar la etapa del juicio, constituye una actuación desmedida, equivocada y generadora de daños.

Como primera medida, es preciso señalar que las etapas del proceso de responsabilidad fiscal son la investigación y el juicio. La investigación fiscal comprende el período de instrucción dentro de la cual se allegan y practican las pruebas que van a servir de fundamento a las decisiones que se adoptan en el proceso de responsabilidad fiscal, en el sentido de ordenar el archivo del expediente o la apertura del correspondiente juicio. La del juicio es la etapa procesal donde se define la responsabilidad de la persona o personas cuya gestión fiscal ha sido objeto de cuestionamiento y que culmina con una decisión motivada en la cual se declara o no la responsabilidad fiscal (artículos 74, 75, 79 y 81 de la Ley 42 de 1993, vigente para la época de los hechos).

En el plenario no obra el proceso de responsabilidad fiscal que se adelantó en contra del demandante, sólo dos actuaciones de este, como lo son (i) el auto de cierre de la investigación y apertura del juicio de 2 de mayo de 1996 y (ii) el fallo 000033 de 22 de agosto de 2000, que decretó la cesación de procedimiento a favor de los señores Myriam Patricia Peñarete de Sánchez, William Miguel Ramírez Pérez, Daisy Ruíz Rodríguez de Pinillos y **Luis Orlando Ruíz Barreto** y ordenó el archivo de las diligencias DIJF-139 (0119).

Del auto de cierre de investigación y apertura del juicio fiscal de 2 de mayo de 1996, no se vislumbra que en la instrucción ya se tenían pruebas con la suficiente entidad de (i) dejar sin soporte la denuncia formulada por la Comisión de Auditoría General de la Caja Agraria, el supuesto faltante de fondos públicos de \$1.498.995.775 y la presunta responsabilidad del actor, por otorgar créditos a las sociedades que conforman el grupo APEL, sin exigir *“las garantías suficientes, generando un posible detrimento patrimonial de los dineros del Estado”* (f. 54 c. ppl.) e (ii) imponer el archivo de las diligencias.

En esas condiciones, no se encuentra que la decisión de impulsar la etapa del juicio para establecer la responsabilidad del demandante, haya sido una actuación desmedida y equivocada. Ahora bien, el hecho de que en esta etapa, tal como se infiere del fallo 000033 de 22 de agosto de 2000, se haya demostrado que los créditos otorgados a las sociedades que conforman el grupo APEL tenían garantías idóneas y suficientes, contaban con la aprobación de instancias superiores, en razón de su cuantía y con la verificación técnica respectiva, situación que fue advertida en la investigación penal que adelantó el Juzgado Sesenta y Uno de Instrucción Criminal e impuso la decisión de cesación de procedimiento fiscal a favor del actor, no deslegitima la actuación surtida por la Contraloría General de la República.

En este punto, es necesario manifestar que los asociados en general y los servidores públicos en especial, se encuentran, en principio, en el deber jurídico de soportar las investigaciones penales y administrativas que pesen en su contra, cuestión que encuentra pleno sustento en el artículo 124 de la Constitución Política, por cuya virtud:

*“La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”.*

La Contraloría General de la República, en este caso, actuó en cumplimiento de un deber constitucional y legal que consiste en establecer responsabilidad derivada de la gestión fiscal, a través de un conjunto de actuaciones jurídicas que, de oficio o a solicitud de parte, conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal.

En efecto, de conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado, corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías de las entidades territoriales. Entre las atribuciones constitucionales del Contralor General de la República y de los contralores departamentales, municipales y distritales -en su respectiva jurisdicción -, se encuentra la de *“establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”* (artículos 268-5 y 272 C.P.).

Las referenciadas autoridades tienen la facultad de exigirle a la administración y, en general, a todas las entidades estatales - ya sean del nivel central o territorial-, así como a los particulares que manejen recursos del Estado, responsabilidad fiscal cuando con su actuación dolosa o culposa resulte lesionado el patrimonio público (artículos 6, 90, 121, 123 inciso 2, 124, 267, 268- 5 y 272 C.P.).

Para hacer efectiva dicha responsabilidad y obligar al servidor público o al particular a reparar el daño causado al erario por su actuación irregular, las contralorías deben adelantar, según lo defina la ley, un conjunto de actuaciones jurídicas que conforman el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, de naturaleza netamente administrativa. Dicho procedimiento es de carácter resarcitorio, pues como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado.

En el trámite del proceso de responsabilidad fiscal se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso -artículo 29 C.P.-, en coordinación con el cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan las actuaciones administrativas -artículo 209 C.P.-.

Finalmente, la ley 42 de 1993 –vigente para la época en que ocurrieron los hechos-, adecuó el ejercicio del control fiscal al nuevo régimen Constitucional y reguló el trámite del proceso de responsabilidad fiscal - artículos 72 a 89-.

En el *sub judice*, el demandante no alega que en el proceso de responsabilidad fiscal promovido en su contra se vulneró el debido proceso o los principios que orientan las actuaciones administrativas, sino la inutilidad de ese trámite, reflejada en la no certeza inicial de la existencia de un faltante en la Caja Agraria y en el impulso innecesario de la etapa del juicio, aspectos que ya fueron abordados.

Además aduce que ese actuar innecesario de la demandada y, por ende, temerario, causó unos perjuicios que se concretan en pérdida del empleo, escándalo noticioso, estigmatización, pago de honorarios de abogado e imposibilidad de participar en concursos de gerente de los Bancos del Estado y

Ganadero.

Al plenario no se aportaron pruebas que den a conocer la motivación del retiro del actor y el nexo causal entre este hecho y el proceso de responsabilidad fiscal. Tampoco hubo un esfuerzo argumentativo sobre el particular.

Lo mismo ocurre con los señalamientos de que se produjo escándalo noticioso, estigmatización e imposibilidad de participar en concursos de gerente, pues se quedaron en meras afirmaciones sin sustento argumentativo y probatorio alguno.

Ahora bien, el hecho de que la Contraloría General de la República, en un comunicado de prensa, haya hecho alusión al juicio fiscal que promovió en contra del demandante y tres personas más y que el diario "*La República*", en edición de 6 de agosto de 1996, haya desarrollado esa noticia, no comporta, *per se*, la ocurrencia de los daños mencionados en el párrafo anterior. Máxime cuando, a través de esos medios de comunicación, no se dijo nada distinto a la apertura de la etapa del juicio y a la vinculación de cuatro gerentes de oficina de la Caja Agraria.

Finalmente, es necesario precisar que como el demandante no demostró que la actuación de la Contraloría General de la República fue innecesaria o temeraria y que con ella se rompió el equilibrio de las cargas públicas frente a un funcionario sometido a procesos en los que se ventilen responsabilidad penal, civil, fiscal o disciplinaria, no hay lugar a reconocer lo que pagó por concepto de honorarios de abogado.

Lo expuesto, impone confirmar la decisión denegatoria del a quo.

## 5. **Costas**

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia, en el trámite del proceso, actuación temeraria de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda a decretarlas.

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

## **R E S U E L V E**

**CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 17 de junio de 2004.

Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de primera instancia para lo de su cargo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Magistrada

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Presidente