



RESOLUCIÓN ORDINARIA No. 1000.30.00.24.031  
(10 de mayo de 2024)

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN  
DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No.  
1600.20.10.18.1339”

EL SUBCONTRALOR DE SANTIAGO DE CALI, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, de las conferidas por las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Acuerdo No. 0160 del 02 de agosto de 2005, la Resolución de Delegación No. 1000.30.00.24.023 del 03 de abril de 2024 y demás disposiciones que las desarrollan o complementan, y,

CONSIDERANDO

Que corresponde a este despacho en segunda instancia decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la Doctora FLORALBA LOAIZA MONTOYA apoderada de la señora MARÍA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, contra el Auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES”, proferido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, obrante a folios 54 y 55 del cuaderno de averiguación de bienes del expediente.

I. ANTECEDENTES

La Contraloría General de Santiago de Cali, dando cumplimiento a la Ley 1757 de 2015, atendió denuncia fiscal a través del Requerimiento 260-2018 V.U. 0711 del 11- 05-2018, por presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz conforme concepto técnico ambiental No. 787 del 14 de diciembre de 2016 emitido por la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la CVC que determinó que el predio en el cual se encuentra en un suelo de protección ambiental cuyo uso exclusivo es de conservación en el cual la construcción de obras urbanísticas se encuentra restringida.

En el Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal, elaborado por la Dirección Técnica ante el Sector Educación, se detalla un hallazgo de naturaleza administrativa con incidencia fiscal, presuntamente disciplinaria y penal, detallado en el informe así:

CONTRALORIA GENERAL  
SANTIAGO DE CALI  
Secretaria General

10 MAYO 2024

CONTRALORIA  
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

“La Secretaría de Cultura suscribió el 07 de marzo de 2014 el contrato de obra No. 4148.0.26.199- 2014 con el Objeto de: “Ejecutar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste la construcción de la segunda etapa de la casa cultural y ecoturística del corregimiento la Paz del Municipio de Santiago de Cali y la actualización de sus diseños arquitectónicos y estructurales, de acuerdo con las especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el pliego de condiciones y el presente contrato, de conformidad con la ficha EBI 06- 029930, y 06-034682 del 2013”, adicionando el 11 de julio de 2014 su valor mediante el OTROSI No. 2, estipulando en la cláusula novena un valor de \$455.423.627, observando desde el componente técnico de los estudios previos la obligación para el contratista de la consecución de licencias o permisos necesarios para la ejecución del proyecto, al respecto aparece en el cuarto informe para pago de acta final nota indicando que “las solicitudes de documentos no tuvieron eco dentro de la administración”; a pesar de ello, no solo se certifica el cumplimiento del contrato, se paga el total pactado y se liquida el mismo, sino que se suscribe nuevo contrato de obra el 08 de mayo de 2015 con el Objeto de: “Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin formula de reajuste LA CONSTRUCCIÓN DE LA TERCERA ETAPA DE LA CASA CULTURAL Y TURISTICA DEL CORREGIMIENTO LA PAZ UBICADA EN LOTE QUE SE ENCUENTRA EN LA VEREDA EL ROSARIO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI de conformidad con las especificaciones técnicas contempladas en los presentes estudios, en el marco del proyecto MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA CULTURAL DE LA CI UDAD DE

ESTE DOCUMENTO  
ES FIEL COPIA  
DEL ORIGINAL  
QUE REPOSA EN  
LOS ARCHIVOS  
DE LA CONTRALORIA  
GENERAL DE  
SANTAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 contraloriacali  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7  
www.contraloriacali.gov.co



*[Handwritten Signature]*  
SECRETARIO GENERAL

CALI" correspondiente a la ficha EBI 06-043456, de acuerdo con las especificaciones técnicas contempladas en los estudios previos que acompañan el presente pliego.", adicionando el 29 de julio de 2015 su valor a través del OTROSI No. 1, acordando en la cláusula cuarta el valor del contrato en \$494.252.079, no se encuentra alusión a los permisos o licencias necesarias en el proceso contractual; a la fecha la referida construcción no cumple los fines para los cuales fue concebida en virtud a que no pudo ser terminada por la Administración Municipal, debido a que, conforme concepto técnico ambiental No. 787 del 14 de diciembre de 2016 emitido por la Dirección Ambiental Regional Suroccidente de la CVC determinó que el predio en el cual se pretende desarrollar y/o regularizar el proyecto del Centro Cultural y Turístico del corregimiento la Paz se trata de un suelo de protección ambiental cuyo uso exclusivo es de conservación en el cual la construcción de obras urbanísticas se encuentra restringida. Concepto recordado a través de oficio de fecha 03 de mayo de 2018 a la Subdirección de Planificación del Territorio del Municipio de Cali por la Dirección Ambiental Regional Suroccidente – CVC.

Se vulnera presuntamente el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993, principios de economía, eficacia y eficiencia; Artículos 3; 4 numerales 1, 4, 5; 5 numeral 2 y 26 numerales 1, 2, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993; Artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; Ley 99 de 1993, Artículo 1° Numeral 11.

Lo anterior se ocasionó debido a que no obtuvieron los permisos licencias necesarias para la ejecución del proyecto, generando un detrimento al patrimonio público del Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Cultura en cuantía de novecientos cuarenta y nueve millones seiscientos setenta y cinco mil setecientos seis pesos (\$949.675.706). Tipificando además, un posible incumplimiento a los deberes contenidos en el Artículo 34 numerales 1 y 3 de la Ley 734 de 2002, como también al parecer, se incurrió en la comisión de conductas punibles contenidas en la Ley 599 de 2000 (Código Penal)".

El Director Operativo de Responsabilidad Fiscal, Cobro Coactivo y Sanciones, profirió el Auto No.1600.20.10.18.098 del 11 de diciembre de 2018, dando inicio formal al proceso, en contra de la señora MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, Ing. HUGO HERNÁN MILLÁN OROZCO y Ing. LUIS FERNANDO RAMIREZ BUENAVENTURA, a folios 8 a 17. Con Auto 1600.20.10.22.058 del 24 de febrero de 2022, lleva a cabo la imputación de Responsabilidad Fiscal, en contra de los investigados, obrante a folios 370 a 397.

Mediante Auto se profiere fallo No.1600.20.10.18.1339, "Por medio del cual se falla sin responsabilidad fiscal", obrante a folios 775 a 882 y con providencia Auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022, se decretan medidas cautelares, visible a folio 54 y 55 del cuaderno de averiguación de bienes del expediente. El 23 de febrero de 2024, se remite por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos, el formulario de inscripción de la medida cautelar, decretada en Auto 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022.

El 1° de marzo de 2024 se notifica por estado el auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES".

El 15 de marzo de 2024, se recibió en el correo electrónico de la secretaria común de parte de la apoderada de MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, escrito cuya referencia "RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACION", en contra del Auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES".

Mediante Auto No. 1600.20.10.24.059 del 18 de abril de 2024, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal resuelve el Recurso de Reposición y se concede en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria.

**RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO DEL A-QUO QUE DECRETÓ LA MEDIDA CAUTELAR**

La apoderada de la señora MARIA HELENA QUIÑONEZ SALCEDO, impetró recurso de reposición y en subsidio apelación contra el Auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de

**CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI**

Secretaría General

10 MAYO 2024



ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL QUE REPOSA EN LOS ARCHIVOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 contraloriafacali Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7 www.contraloriafacali.gov.co



**SECRETARIO GENERAL**

2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES", dentro del término conferido en el artículo séptimo del referido auto, esgrimiendo los argumentos facticos y jurídicos, con los que soporta la solicitud de revocar el referido auto, que decretó medida cautelar en contra de los bienes de su prohijada, toda vez que se evidencia carencia de verificación de los elementos, argumentos y justificaciones para la procedencia de la imposición de la cautela. Así mismo, que se suspenda provisionalmente el pluricitado auto, con el fin de evitar actos contrarios al ordenamiento que puedan continuar surtiendo efectos negativos a su prohijada, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el caso que se falle con responsabilidad fiscal en contra de su poderdante, cuyos apartes se transcriben a continuación:

"(...) 2. Considerando la cuantía del proceso, se determinó afectar los bienes de mi prohijada mediante el Auto No. 1600.20.10.22.047 de 14 de febrero de 2022 decretándose medidas cautelares en contra de los predios urbanos de mi representada que se encuentran situados en la carrera 111. # 24-113, Condominio Hacienda del Alférez II Unidad de Vivienda No. 64 con matrícula inmobiliaria No. 370-781599 y en la carrera 23B # 29-20, Unidad Santa Mónica Popular con matrícula inmobiliaria No. 370-15374 los dos contando con la actual nomenclatura del Distrito Especial de Santiago de Cali.

3. El presente Auto se basó en decretar el embargo preventivo de los inmuebles de mi prohijada con lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley 610 de 2000 modificado por el Artículo 128 del Decreto Ley 430 de 2020 en su parágrafo 2° en el que consigna que:

ARTÍCULO 12. MEDIDAS CAUTELARES. En cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, sin que el funcionario que las ordene tenga que prestar caución. Este último responderá por los perjuicios que se causen en el evento de haber obrado con temeridad o mala fe. (...) Parágrafo 2°. Las medidas cautelares en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal estarán limitadas al valor estimado del daño al momento de su decreto. Cuando la medida cautelar recaiga sobre sumas líquidas de dinero, se podrá incrementar hasta en un cincuenta por ciento (50%) de dicho valor y de un ciento por ciento (100%) tratándose de otros bienes, límite que se tendrá en cuenta para cada uno de los presuntos fiscales;

4. Es importante señalar que, el presente parágrafo fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional en su sentencia C-090 de 10 de marzo de 2022, por el Magistrado Ponente Antonio José Lizarazo Ocampo se señaló que:

"Se consideró que en lo que concierne a los efectos temporales, la Sala aclaró que lo decidido, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, tiene efectos inmediatos y hacia el futuro.

Así mismo, a efectos de evitar un vacío respecto a la regulación del proceso de responsabilidad fiscal, lo cual afectaría las garantías del debido proceso, la Corte consideró necesario precisar que en el presente caso opera la reviviscencia de los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 que habían sido modificados o adicionados por los artículos declarados inexequibles.

La declaratoria de una norma INEXEQUIBLE es una orden para que ni las autoridades estatales ni los particulares la apliquen o, en otros casos, una facultad para que dejen de aplicarla. Es decir, es la de restarle efectos a la disposición inconstitucional.

Adicionalmente, contiene implícita otra orden en aquellos casos en que sea resultado de una confrontación del contenido material de la norma con la Constitución. La prohibición al legislador de reproducir la disposición declarada inexequible. La decisión adoptada por la Corte es la de sacarla del ordenamiento jurídico, de tal modo que no siga surtiendo efectos hacia futuro, independientemente de que, mediante una ficción jurídica, en ocasiones excepcionales, la Corte profiera una decisión retroactiva o difiera sus efectos hacia futuro.

5. Las medidas cautelares ordenadas en el Auto recurrido, limitaron el embargo a la suma de UN MIL CUATROSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS TRECE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$1.428.513.559).

CONTRALORIA GENERAL  
DE SANTIAGO DE CALI  
Secretaría General

10 MAYO 2024

CONTRALORIA  
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

ESTE DOCUMENTO  
ES FIEL COPIA  
DEL ORIGINAL  
QUE REPOSA EN  
LOS ARCHIVOS  
DE LA CONTRALORIA  
GENERAL DE  
SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 contraloriacali  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7  
www.contraloriacali.gov.co

Control  
somos todos

SECRETARIO GENERAL

6. Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso, en cuanto a los criterios de aplicación que se debe seguir para la adopción de la medida su decisión estará sujeta a lo «regulado» en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 idem, según el cual para que la medida sea procedente el que la adopte deberá presentar documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Sobre este asunto en particular, la Sala Plena de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014- 03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

"La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho"

Y en providencia de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015- 00022, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo que "Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que en el escenario de las medidas cautelares, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad.

7. De lo anterior, es procedente indicar que en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, (ii) periculum in mora, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses. A su vez, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del CPACA. (...)"

**CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI**  
Secretaría General

**DECISIÓN DE LA PRIMERA INSTANCIA**

10 MAYO 2024

La Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, efectuó un pronunciamiento en forma expresa sobre los motivos de inconformidad de la recurrente, señalando que:



"No le falta razón a la recurrente al manifestar que el párrafo 2º del artículo 12 de la ley 610 de 2000 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en su sentencia C-090 de 10 de marzo de 2022, pero tampoco es menos cierto, que el pronunciamiento del decreto de embargo que nos distrae, fue expedido con una fecha anterior a ésta declaratoria de la Corte Constitucional, por tal razón, era en su momento inexorable enunciarlo como fundamento legal para proceder al embargo decretado.



CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

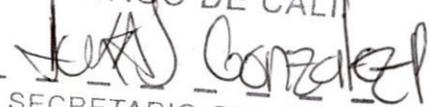
No obstante, es válido también decir que el párrafo segundo que se declara inexecutable no es el único fundamento legal para decretar el embargo, situación que se verifica con la invocación del artículo 12 de la ley 610 de 2000, que hoy día sigue vigente y es fundamento de decreto de medidas cautelares en los procesos de responsabilidad fiscal, norma que en su totalidad fue transcrita y se repite así: (...)

Se fundamenta en lo señalado en la Sentencia C-840 de 2001, que dispone:

ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL QUE REPOSA EN LOS ARCHIVOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

(57)(602) 644-2000  contraloriacali  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7  
www.contraloriacali.gov.co

**Control**  
somos todos

  
SECRETARIO GENERAL

"(...) Las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal se justifican en virtud de la finalidad perseguida por dicho proceso, esto es, la preservación del patrimonio público mediante el resarcimiento de los perjuicios derivados del ejercicio irregular de la gestión fiscal". (...)

Estas medidas tienen un carácter precautorio, es decir, buscan prevenir o evitar que el investigado en el proceso de responsabilidad fiscal se insolvente con el fin de anular o impedir los efectos del fallo que se dicte dentro del mismo. En este sentido, el fallo sería ilusorio si no se proveyeran las medidas necesarias para garantizar sus resultados, impidiendo la desaparición o la distracción de los bienes del sujeto obligado. Las medidas cautelares son pues, independientes de la decisión de condena o de exoneración que recaiga sobre el investigado como presunto responsable del mal manejo de bienes o recursos públicos. (...)."

De otra parte, en cuanto a su constitucionalidad se refiere, ya lo había advertido la misma Corporación en Sentencia C-054 del 6 de febrero de 1997, indicando al determinar que las medidas cautelares son constitucionales, que no se afecta el derecho de propiedad, porque la medida cautelar por sí misma, si bien limita el poder de disposición de su titular durante el trámite del proceso, no tiene la virtud, ni de desconocer, ni de extinguir el derecho.

Y además agrega, que tampoco se desconoce el derecho a la defensa, si se tiene en cuenta que la medida cautelar es simplemente instrumental, de alcance temporal y que se encamina exclusivamente a garantizar los efectos del fallo de responsabilidad fiscal, pero en manera alguna a impedir el derecho de defensa del afectado, quien puede ejercitarla no sólo durante el trámite de la investigación sino durante la etapa del juicio que concluye con el acto administrativo que declara la responsabilidad fiscal.

Entonces, siendo el principal objetivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal y en aras de evitar que se llegue a fallos sin que se cuenten con bienes que garanticen el efectivo resarcimiento de los perjuicios causados al patrimonio público, la ley estableció la procedencia de las medidas cautelares en cualquier etapa del proceso".

De acuerdo con lo anterior, las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto evitar acciones tendientes a impedir los efectos del fallo de responsabilidad fiscal, mientras el proceso se adelanta y concluye, buscando la reparación de los daños que el Estado haya podido sufrir como consecuencia de una gestión irregular.

Es evidente entonces la veracidad de lo planteado por la recurrente respecto a la fundamentación del acto que decreta el embargo de bienes con una norma declarada inexecutable, pero existen condiciones específicas para éste caso en particular para no acceder a las pretensiones que plantea en el recurso interpuesto, debido a que, en primeras, esa norma no fue la única norma invocada en el acto recurrido, en virtud que las otras enunciadas y la amplia jurisprudencia constitucional, permiten fundamentar de manera clara la actuación, como también, que el acto administrativo de decreto de embargo fue expedido de manera anterior a la declaratoria de inexecutable y por último, como ya se dijo de manera excepcional la Corte declaró la "reviviscencia" de normas para no afectar la garantías del debido proceso en lo referente a la responsabilidad fiscal".

CONTRALORIA GENERAL  
DE SANTIAGO DE CALI

Secretaría General

10 MAYO 2024

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Esta instancia procederá a desatar el recurso de apelación impetrado por la apoderada en el mismo orden de su escrito, como sigue a continuación:

Respecto al punto No. 2 de los hechos (transcrito de manera literal en el aparte de este escrito denominado Recurso de apelación contra el auto del a-quo que decretó la medida cautelar"), en los cuales la apoderada hace referencia a la afectación de los bienes inmuebles de propiedad de su prohijada sobre los cuales se decretó medida cautelar de embargo en el auto objeto de alzada, es preciso aclarar lo siguiente:

Revisada las pruebas obrantes en el cuaderno de averiguación de bienes del expediente, se puede evidenciar que dicha medida se hizo efectiva únicamente sobre uno de los inmuebles de propiedad de la investigada, dado que el otro no hacía parte de su haber, como consta en el certificado de tradición con matrícula inmobiliaria No. 370-781599, perteneciente al predio ubicado en la Carrera

ESTE DOCUMENTO  
ES FIEL COPIA  
DEL ORIGINAL  
QUE REPOSI-  
CIONA EN  
LOS ARCHIVOS  
DE LA CONTRALORIA  
GENERAL DE  
SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 [contraloriacali](http://contraloriacali.gov.co)  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7  
[www.contraloriacali.gov.co](http://www.contraloriacali.gov.co)

**Control**  
somos todos

SECRETARIO GENERAL

111 No. 24-113, condominio Hacienda Alférez II, Unidad de vivienda No. 64, el cual en la anotación No. 15 del 05-10-2022, se registra una compraventa de la señora María Helena Quiñonez Salcedo, a los señores Jaime Alberto Ramírez Diez y Angela Patricia Londoño Trejos, mediante Escritura Pública No. 865 del 02 de septiembre de 2022 de la Notaría 16 de Cali. Esta situación nos lleva a la particular valoración que el equipo de responsabilidad fiscal responsable de proyectar y diligenciar la práctica de las medidas cautelares, no hizo un correcto seguimiento a las cautelas, tanto así que durante ese interregno se materializó una venta de bien inmueble que ya había sido objeto de medida cautelar, que por no hacerse el trámite y seguimiento oportuno generó la imposibilidad de su materialización, lo cual conlleva a que en este escrito se compulsen copias ante la Oficina de Control Interno Disciplinario para que investigue dicha conducta o comportamiento, para determinar si es causal de responsabilidad disciplinaria y de ser necesario se impongan las correspondientes sanciones o se verifique si estamos ante una causal eximente de responsabilidad.

En lo que respecta a los hechos 3 y 4 (transcritos de manera literal en el aparte de este escrito denominado "Recurso de apelación contra el auto del a-quo que decretó la medida cautelar"), que hacen referencia a las disposiciones sobre las cuales se fundamentó el auto que decretó la medida cautelar, esto es el artículo 12 de la Ley 610 de 2000, "modificado" por el artículo 128 del Decreto Ley 430 de 2020 en su parágrafo 2, los cuales transcribe en su escrito, haciendo referencia a que dicho parágrafo fue declarado inexecutable y señala sus efectos.

Sobre el particular es preciso indicar que en efecto la Sentencia C-090 del 2022 de la Corte Constitucional declaró inexecutable el título XIII, de los artículos 124 a 128 sobre el fortalecimiento del proceso de Responsabilidad Fiscal, modificadorio de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, y que además, dispuso la reviviscencia o aplicabilidad inmediata de la Ley 610 del 2000 y la Ley 1474 del 2011, cuyos aparte se transcriben:

" (...) Tal como se estudió en el numeral 5.5. supra, los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, previa modificación o adición de los artículos 124 a 143 del Decreto Ley 403 de 2020, regulaban aspectos del proceso de responsabilidad fiscal. En el caso, por tanto, la simple expulsión de dichos artículos del ordenamiento privaría de una normativa lógica y completa, entre otros, a las definiciones del objeto y elementos de la responsabilidad fiscal; a lo que se entiende por daño patrimonial al Estado para este tipo de procesos; a los términos de caducidad de la acción fiscal; a la suspensión de términos y a la unidad procesal; a los eventos en los que opera la cesación de la acción fiscal; a los procedimientos aplicables al grado de consulta y a la expedición de copias; al saneamiento de nulidades; a la indagación preliminar; a las garantías de defensa del implicado; al nombramiento del apoderado de oficio; a la notificación del auto de imputación de responsabilidad fiscal; al traslado; a la segunda instancia; al trámite de las audiencias de descargos y de decisión; y a las instancias del proceso de responsabilidad fiscal.

A criterio de la Sala, un vacío legal en dichas materias afectaría de manera significativa las garantías del debido proceso en este tipo de actuaciones (artículo 29 superior), e iría en desmedro del fin constitucional imperioso al que contribuyen, que no es otro que el de defender y proteger el patrimonio público (artículo 267 superior). En consecuencia, para evitar una laguna normativa y asegurar la vigencia de derechos y fines constitucionales, la Sala considera necesario reincorporar al ordenamiento los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 que fueron modificados o adicionados por los artículos 124 a 143 del Decreto Ley 403 de 2020 y, por tanto, declarará su reviviscencia"

Respecto a los efectos de la sentencia, en dicho fallo se determinó que los mismos son inmediatos y hacia el futuro, señalando que las actuaciones surtidas bajo su vigencia conservan validez, dada la protección de la seguridad jurídica, al precisar:

" (...) En segundo lugar, la Sala encuentra que no se derivan consecuencias negativas de la expulsión inmediata y ex nunc del título XIII del ordenamiento. Aclara, a ese propósito, que las actuaciones surtidas bajo su vigencia conservan validez -protegiendo así la seguridad jurídica-, y al mismo tiempo garantizando, desde la fecha de esta providencia, la supremacía constitucional.

Y, tercero, porque, como se explicó en el numeral 5.7.1. supra, la reviviscencia de los artículos de las leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 que fueron modificados o adicionados por los artículos 124

CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

Secretaría General

10 MAYO 2024



CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL QUE REPOSA EN LOS ARCHIVOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 contraloriacali Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7 www.contraloriacali.gov.co

Control somos todos

JOAN GONZALEZ SECRETARIO GENERAL

a 143 del Decreto Ley 403 de 2020 evita la ocurrencia de un vacío normativo y de un déficit de protección del derecho al debido proceso, al mismo tiempo que garantiza la defensa y protección del patrimonio público.

En estos términos, la Sala concluye que en el caso no concurre ninguno de los elementos que habilitan a exceptuar la regla general que rige los efectos de las decisiones de inconstitucionalidad, por lo cual, la presente sentencia tiene efectos inmediatos y hacia el futuro".

Lo anterior quiere decir que la decisión de la Sentencia C-090 del 2022, divulgada mediante el Comunicado de Prensa No. 07 de marzo 9 y 10 de 2022, produce efectos hacia el futuro, es decir, que las actuaciones tramitadas por el órgano de control, en vigencia del Decreto 403 de 2020, se reputan como legítimas por estar amparadas con la presunción de legalidad de las normas que integran el sistema jurídico. Lo que significa que el auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES", conserva plena validez.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que el artículo 12 de la Ley 610 de 2000, fue adicionado con un párrafo No. 2, que establece el límite de las medidas cautelares al valor estimado del daño al momento de su decreto, las cuales se podían incrementar en un 50% o 100% si se trataba de sumas líquidas de dinero o bienes según el caso.

Es decir, que el artículo 12 de la Ley 610 de 2000, no sufrió modificación, el cual establece que en cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal se pueden decretar medidas cautelares sobre los bienes de las personas presuntamente responsables de un detrimento patrimonial.

En lo que respecta al hecho No. 5 que hace referencia a que las medidas cautelares ordenadas en el Auto recurrido limitaron el embargo a la suma de UN MIL CUATROSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS TRECE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$1.428.513.559).

Frente a ello, es preciso indicar, que la apoderada no está manifestando ningún motivo de inconformidad, únicamente hace referencia a que las medidas cautelares ordenadas en el Auto recurrido limitaron el embargo a \$1.428 millones de pesos.

El artículo 12 de la Ley 610 de 2000, señala que se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario, el cual en el presente caso se estimó en \$949.675.706, suma que deberá ser debidamente indexada, para lograr la reparación integral del daño causado en el evento en que se llegare a fallar con Responsabilidad Fiscal.

En cuanto a los hechos 6 y 7 (transcritos de manera literal en el aparte de este escrito denominado "Recurso de apelación contra el auto del a-quo que decretó la medida cautelar"), que hace referencia a la definición, procedibilidad y criterios que se deben tener en cuenta para decretar medidas cautelares, así como la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del CPACA, al respecto se señala lo siguiente:

Las medidas cautelares dentro del proceso de responsabilidad fiscal se justifican por la finalidad de preservar el patrimonio público mediante el resarcimiento de los perjuicios derivados del ejercicio irregular de la gestión fiscal, las mismas pueden ser decretadas en cualquier momento, siendo la primera oportunidad el auto de apertura del proceso de Responsabilidad Fiscal, como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, al disponer:

"(...) En efecto estas medidas tienen un carácter precautorio, es decir, buscan prevenir o evitar que el investigado en el proceso de responsabilidad fiscal se insolvente con el fin de anular o impedir los efectos del fallo que se dicte dentro del mismo. En este sentido, "el fallo sería ilusorio si no se proveyeran las medidas necesarias para garantizar sus resultados, impidiendo la desaparición o la distracción de los bienes del sujeto obligado. En ese sentido, se tiene que las medidas cautelares no dependen de la decisión de condena o de exoneración que recaiga sobre el investigado como

CONTROLORIA GENERAL  
DE SANTIAGO DE CALI

Secretaría General

10 MAYO 2024

CONTROLORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

ESTE DOCUMENTO  
ES FIEL COPIA  
DEL ORIGINAL  
QUE REPOSA EN  
LOS ARCHIVOS  
DE LA CONTROLORIA  
GENERAL DE  
SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 controloriacali  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7  
www.controloriacali.gov.co

Control  
somos todos

Jorge A. Gonzalez  
SECRETARIO GENERAL

presunto responsable del mal manejo de bienes o recursos públicos. Por ello, la ley dispone que las medidas cautelares pueden ser decretadas en cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal habida consideración de las pruebas que obren sobre autoría del implicado, siendo la primera oportunidad legal para el efecto la correspondiente a la fecha de expedición del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Finalmente, se tiene que las medidas cautelares decretadas al interior de un proceso de responsabilidad fiscal son dependientes o accesorias del proceso principal en el que se busca establecer la existencia o no de la presunta responsabilidad fiscal de los vinculados. Ello es así porque la aplicación y vigencia de las medidas cautelares está condicionada a la existencia de ese proceso principal (...)"

En línea con lo anterior, conforme a los artículos 12, 40 y 41 de la Ley 610 de 2000, es claro que la facultad de imponer medidas cautelares no está supeditada a un análisis o requisito adicional distinto al establecido en la ley, esto es contar con elementos probatorios que evidencien la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores de este. Siendo procedente decretar las mismas en el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal, las cuales deberán hacerse efectivas antes de la notificación del auto de apertura a los presuntos responsables. Así las cosas, en atención a la normativa vigente, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal, en el auto No. 1600.20.10.18.098 por el cual se apertura el proceso de Responsabilidad Fiscal identificado con el No. 1600.20.10.18.339, señaló que conforme al artículo 41 numeral 7 de la Ley 610 de 2000, una vez realizado el estudio de bienes se decretarían las medidas cautelares a que hubiere lugar, lo cual se realizó en efecto, a través del Auto No. 1600.020.10.22.047 hoy recurrido.

En este sentido, no le asiste la razón a la defensa cuando afirma que: "es procedente indicar que en el examen de procedibilidad de la medida solicitada, deberá verificarse la concurrencia de los elementos tradicionales que ameritan la imposición de la cautela, a saber: (i) fumus boni iuris, o apariencia de buen derecho, (ii) periculum in mora, o perjuicio de la mora, y, (iii) la ponderación de intereses. A su vez, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del CPACA", toda vez que, las disposiciones que refiere no son aplicables al proceso de responsabilidad fiscal, pues no se está en presencia de un proceso contencioso administrativo, sino de un proceso de naturaleza administrativa, regulado por norma especial prevista en la Ley 610 de 2000, la cual en su artículo 66, establece que en los aspectos no previstos en dicha ley se aplicarán las disposiciones del Código Contencioso Administrativo hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, y en lo no regulado por esta se acudirá al Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso – CGP. Es de precisar que conforme al artículo 34 del CPACA, en cuanto al procedimiento administrativo, se debe aplicar la primera parte de dicho cuerpo normativo.

En otras palabras, no debe confundirse la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo susceptibles de impugnación por vía judicial, con la medida cautelar de embargo decretada mediante auto Interlocutorio que se expide en el marco de un procedimiento administrativo.

Además, debe tenerse en cuenta que no se cumplen ninguna de las causales previstas en el inciso final del artículo 12 de la Ley 610 de 2000, para ordenar el desembargo del inmueble, como se transcribe a continuación:

"Se ordenará el desembargo de bienes cuando habiendo sido decretada la medida cautelar se profiera auto de archivo o fallo sin responsabilidad fiscal, caso en el cual la Contraloría procederá a ordenarlo en la misma providencia. También se podrá solicitar el desembargo al órgano fiscalizador, en cualquier momento del proceso o cuando el acto que estableció la responsabilidad se encuentre demandado ante el tribunal competente, siempre que exista previa constitución de garantía real, bancaria o expedida por una compañía de seguros, suficiente para amparar el pago del presunto detrimento y aprobada por quien decretó la medida".

CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

Secretaría General

10 MAYO 2024

ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL QUE REPOSA EN LOS ARCHIVOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 contraloriacali Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7 www.contraloriacali.gov.co

Control somos todos

SECRETARIO GENERAL

Por tanto, no se encuentra justificación legal alguna para revocar el auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022, que decretó las medidas cautelares, ni ordenar la suspensión provisional como lo pretende la doctora Floralba Loaiza Montoya, con los argumentos esbozados en su escrito.

En consecuencia, este Despacho:

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** CONFIRMAR la decisión adoptada por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal contenida en el Auto No. 1600.20.10.24.059 del 18 de abril de 2024, que resuelve el recurso de reposición presentado por la apoderada de la señora María Helena Quiñonez Salcedo, contra el auto No. 1600.20.10.22.047 del 14 de febrero de 2022 "Por medio del cual se decretan medidas cautelares" en el expediente No. 1600.20.10.18.1339, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa del presente proveído

**ARTÍCULO SEGUNDO:** NOTIFICAR la presente decisión en la forma y términos establecidos en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones que la desarrollan o complementan a la apoderada de la señora María Helena Quiñonez Salcedo o directamente a aquella.

**ARTÍCULO TERCERO:** Copia del presente acto administrativo se remite al Jefe de Control Interno Disciplinario, para que adelante las averiguaciones correspondientes, conforme se dijo en la parte motiva de esta resolución

**ARTÍCULO CUARTO:** Contra esta providencia no procede recurso alguno.

**ARTÍCULO QUINTO:** DEVOLVER el Expediente No. 1600.20.10.18.1339 a la dependencia de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE**

Dada en Santiago de Cali, a los diez (10) días del mes de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

*Jefferson A. Núñez*  
**JEFFERSON ANDRÉS NÚÑEZ ALBÁN**  
Subcontralor de Santiago de Cali

**CONTRALORIA  
DE SANTIAGO DE CALI**  
Secretaría General

10 MAYO 2024

	Nombre	Cargo	Firma
Proyecto	José Julián Rojas Moncaleano	Jefe Oficina Asesora Jurídica	<i>[Firma]</i>
Revisó	José Julián Rojas Moncaleano	Jefe Oficina Asesora Jurídica	<i>[Firma]</i>
Aprobó	Jefferson Andrés Núñez Albán	Subcontralor de Santiago de Cali	<i>Jefferson A. Núñez</i>

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma

**CONTRALORIA  
GENERAL DE SANTIAGO DE CALI**

ESTE DOCUMENTO  
ES FIEL COPIA  
DEL ORIGINAL  
QUE REPOSA EN  
LOS ARCHIVOS  
DE LA CONTRALORIA  
GENERAL DE  
SANTIAGO DE CALI.

(57)(602) 644-2000 [contraloriacali](http://contraloriacali.gov.co)  
Centro Administrativo Municipal (CAM) Av. 2 Norte # 10-70 Piso 7  
[www.contraloriacali.gov.co](http://www.contraloriacali.gov.co)

**Control**  
somos todos

*Juan González*  
**SECRETARIO GENERAL**