



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

**Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO: 76001-23-31-009-2007-00152-01**

**ACTOR: JULIÁN SEPULVEDA GARCÍA**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI -CONTRALORÍA GENERAL DE CALI**

**Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Fallo de Segunda Instancia**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 15 de febrero de 2013 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que accedió a las pretensiones de la demanda, y por consiguiente, declaró la nulidad de las resoluciones a través de las cuales la Contraloría General de Cali declaró la responsabilidad fiscal del señor Julián Sepúlveda García.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Demanda**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA-, el señor Julián Sepúlveda García solicitó que se declarara la nulidad de:

- i) El auto N°1600.20.07.06.062 del 11 de mayo de 2006 expedido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, a través del cual se declaró la responsabilidad solidaria de, entre otros, el señor Julián Sepúlveda García.
- ii) El auto N° 1600.20.07.06.108 expedido el 22 de agosto de 2006 por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, que resolvió el recurso de reposición presentado contra el “fallo” antes citado.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

iii) La Resolución N° 0100.24.08.06 del 9 de octubre de 2006 proferida por el Despacho del Contralor General de Santiago de Cali que decidió el recurso de apelación contra el auto del 11 de mayo de 2006.

A título de restablecimiento del derecho pidió que se: i) dispusiera que el señor Sepúlveda García no estaba obligado a reconocer suma alguna al tesoro público en virtud del “fallo” de responsabilidad fiscal; ii) ordenara el reintegro de los dineros que se llegasen a pagar en virtud del “fallo” de responsabilidad cuya nulidad se pretende, iii) ordenara a la Subdirección Ejecutiva de Cobro Coactivo de la Contraloría de Cali que cesara el cobro de la condena y levantara las medidas cautelares decretadas y iv) ordenara a la Contraloría excluir al señor Sepúlveda García del Boletín de Responsables Fiscales.

Del análisis de la demanda y demás elementos obrantes en el expediente, la Sala puede extraer los siguientes hechos relevantes:

**1.1** El 31 de marzo de 2000, la Alcaldía de Cali expidió la Resolución A-079 a través de cual “se establece el trámite interno para dar aplicación al artículo 111 de la Ley 99 de 1993”. El propósito de ese acto era que el municipio pudiera adquirir “áreas de interés para acueductos municipales”.

**1.2** En el citado acto se creó una comisión técnica y una comisión jurídica que, según aseguró el actor, adelantaría el proceso para adquirir los predios de importancia estrategia.

Adicionalmente, en el citado acto se facultó al señor Sepúlveda García, en su calidad de Gerente del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente -en adelante DAGMA-, para celebrar, según aseveró el demandante, los contratos de compraventa sobre los bienes que fueran declarados de utilidad pública de acuerdo a lo reglado en el literal j) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997<sup>1</sup>.

**1.3** Por lo anterior, el municipio de Cali a través del DAGMA, representado por el señor Sepúlveda García, adquirió 4 predios rurales

---

<sup>1</sup> “**ARTICULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA.** El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:” Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines: (...) j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos”



*Radicación Número: 76001-23-31-009-2007-00152-01*

*Actor: Julián Sepúlveda García*

*Demandado: Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali*

*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia*

denominados: i) El Danubio; ii) La Carolina, iii) Piedra Grande y iv) La Yolanda, por un valor de \$5.960.000.000 pesos. La compra se realizó **teniendo en cuenta el avalúo entregado por la oficina de catastro** de la citada entidad territorial.

**1.4** La Contraloría Auxiliar ante la Gestión Ambiental y Aseo realizó auditoría a las instalaciones del DAGMA y encontró presuntas irregularidades en la compra de los predios descritos en el numeral anterior, razón por la que mediante auto N° 362 del 23 de octubre de 2001 ordenó la apertura de investigación preliminar.

**1.5** Mediante auto N° 369 de 22 de octubre de 2002 se cerró la indagación preliminar y se dio apertura al proceso de responsabilidad fiscal.

**1.6** Surtido el procedimiento de responsabilidad correspondiente, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali profirió el auto N°1600.20.07.06.062 del 11 de mayo de 2006, a través del cual se declaró la responsabilidad fiscal solidaria de los señores Julián Sepúlveda García, María Alejandra Gómez López y Yolanda Acosta Manzano, y se les condenó a responder por la suma de \$6.473.618.012 pesos.

Como fundamento de la decisión, la contraloría señaló que en la compra de los predios El Danubio; La Carolina, Piedra Grande y La Yolanda **se incurrió en sobrecosto, toda vez que de acuerdo a lo reglado en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, como tales inmuebles estaban ubicados en zonas de reserva forestal y parque natural solo el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -en adelante IGAC- podía avaluarlos.**

En este orden de ideas, para la Contraloría, como la compra se realizó con fundamento en el avalúo realizado por la oficina de **catastro**, se produjo un detrimento patrimonial, **habida cuenta que entre el avalúo del IGAC y el de catastro existía una diferencia sustancial.**

**1.7** Inconformes con lo anterior, los implicados presentaron recurso de reposición y en subsidio apelación. Mediante auto N° 1600.20.07.06.108 del 22 de agosto de 2006, la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, resolvió el recurso



*Radicación Número: 76001-23-31-009-2007-00152-01*

*Actor: Julián Sepúlveda García*

*Demandado: Municipio de Santiago de Cali - Contraloría General de Cali*

*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia*

de reposición y confirmó en su integridad el “fallo” del 11 de mayo de la referida anualidad.

**1.8** El 9 de octubre de 2009 y mediante Resolución N° 0100.24.08.06 el Despacho del Contralor General de Cali resolvió el recurso de apelación presentado y confirmó, en todas sus partes, la decisión recurrida.

**1.9** Por la compra de los predios antes referenciados se inició en contra de los señores Julián Sepúlveda García, María Alejandra Gómez López y Yolanda Acosta Manzano proceso penal e investigación disciplinaria. El proceso penal fue precluido mediante Resolución N° 20 del 26 de enero de 2004; en tanto mediante Resolución N° 12 del 18 de abril de 2006, la Procuraduría Provincial de Cali declaró desvirtuado el cargo disciplinario endilgado al señor Sepúlveda García.

Para el accionante, los actos acusados se encuentran viciados de nulidad, por cuanto **desconocieron las normas en las que debía fundarse**, específicamente los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 23 y 53 de la Ley 610 de 2000, los artículos 6°, 29, 90 y 121 de la Constitución, el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, el literal j) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 1°, 3° y 12 del Decreto 1420 de 1998.

Para desarrollar el concepto de la violación, el demandante señaló, de un lado, que no existió daño patrimonial pues la compra se ajustó al ordenamiento jurídico, y de otro, que no es cierto que haya actuado con **culpa grave**, contrario a lo concluido por el ente de control.

En relación con el daño patrimonial, el señor Sepúlveda García expuso que los actos acusados se fundaban en premisas erróneas, **toda vez que consideraron que solo el IGAC podía avaluar los predios**, cuando al caso concreto no le era aplicable la Ley 99 de 1993, sino la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1420 de 1998, pues así lo dispuso la Resolución A-079 de marzo de 2000.

En este orden de ideas, y como las citadas disposiciones establecen que el avalúo de esa clase inmuebles lo podía realizar, entre otros, la oficina de catastro del municipio, para el accionante no cabe duda que la adquisición de los predios se efectuó conforme al ordenamiento jurídico; luego, no podía predicarse daño por el simple hecho de que la entidad demandada haya decidido que las normas aplicables al caso



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

concreto eran distintas a las estipuladas en la Resolución A-079 de marzo de 2000.

Indicó que la entidad demandada debió acoger lo concluido en el proceso penal, según el cual la diferencia entre uno y otro avalúo no permitía inferir que alguno de los dos estuviere errado, ni muchos menos que al escogerse el de mayor valor exista daño patrimonial por sobrecosto, ya que es imposible tanto del punto de vista fáctico, como jurídico que los dictámenes elaborados por diferentes autoridades sean idénticos.

Adujo, que la contraloría descartó el avalúo realizado por catastro solo porque en él los predios adquiridos tenían un precio mayor que en el realizado por la IGAC y, por ello, este último le pareció el “correcto”. Sin embargo, no desvirtuó desde el punto de vista técnico las conclusiones de catastro.

De la mano con lo anterior y en lo que atañe a la ausencia de culpa, la parte actora explicó que este elemento tampoco se acreditó en el caso concreto, toda vez que el señor Sepúlveda actuó según lo dispuesto en la Resolución A-079 de marzo de 2000, al punto que tanto en el proceso penal, como en el procedimiento disciplinario se concluyó que no existía culpa grave, ni dolo del demandante, porque los avalúos se realizaron por una de las autoridades que al afecto previó Ley 388 de 1997 y el Decreto 1420 de 1998.

Adicionalmente, señaló que no podía predicarse la culpa grave, habida cuenta que el señor Sepúlveda García no es abogado, sino ingeniero, razón por la que la determinación del régimen jurídico aplicable a la compra de los inmuebles se realizó según las directrices brindadas por la comisión jurídica creada en la Resolución A-079 de marzo de 2000.

Insistió en que fue la Resolución A-079 de marzo de 2000, la cual goza de presunción de legalidad, la que dispuso que la compra de los predios se realizaría según lo estipulado en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1420 de 1998, cuerpos normativos que autorizan a que el avalúo de los bienes que son declarados de utilidad pública se efectuó por entidades distintas al IGAC.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

En consecuencia, a juicio del actor, no podía predicarse, como lo hacen los actos enjuiciados, que actuó violando de *“manera abierta e inexcusable la normas de derecho”* cuando lo que hizo fue únicamente dar aplicación a las disposiciones antes referenciadas.

Finalmente, sostuvo que con los actos acusados se violó: i) el principio de buena fe, pues en los procesos penal y disciplinario se demostró que el actor actuó con fundamento en ese principio al acatar lo dispuesto en la Resolución N° A-79y así debió concluirse también en el procedimiento de responsabilidad fiscal y ii) el debido proceso, habida cuenta que la contraloría desconoció por completo las conclusiones vertidas en el proceso penal y disciplinario, pese a que aquellas eran plenamente aplicables al caso concreto.

## **2. Admisión de la demanda**

Mediante auto de 26 de febrero de 2007, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca admitió la demanda y ordenó las notificaciones respectivas. (Fl. 182)

## **3. Contestaciones**

### **3.1 Municipio de Santiago de Cali**

Mediante memorial del 30 de octubre de 2007, la citada entidad territorial contestó la demanda, solicitó que todos los hechos en los que se sustentaban la demanda se probaran y pidió que se negaran las pretensiones.

Para fundamentar su postura indicó que, según su criterio, los actos acusados no estaban viciados de nulidad, toda vez que el caso concreto se regía por el parágrafo del artículo 107<sup>2</sup> y el artículo 111 de la Ley 99

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 107. UTILIDAD PÚBLICA E INTERES SOCIAL, FUNCIÓN ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD (...) PARÁGRAFO.** *Tratándose de adquisición por negociación directa o por expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada relacionados con las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el precio será fijado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", entidad ésta que al hacer sus avalúos y con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, no tendrá en cuenta aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que hayan sido susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados tales como: (...)"*



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

de 1993<sup>3</sup> y no por lo reglado en la Resolución N° A-079 de marzo de 2000, comoquiera que los predios a adquirir se encontraban ubicados dentro de un parque natural -Fallones de Cali-; y por ello, tenían norma especial contemplada en la ley antes citada.

Adujo que si el demandante tenía dudas sobre cuál era la normatividad aplicable al caso concreto debió elevar la consulta pertinente a la Oficina Jurídica de la Alcaldía, tal y como lo previa la Resolución A-079 de marzo de 2000.

Frente al argumento según el cual se debió tener en cuenta las conclusiones de la Fiscalía y la Procuraduría, el municipio explicó que aquel no estaba llamado a prosperar, toda vez que el procedimiento de responsabilidad fiscal es autónomo e independiente de los procesos penales o disciplinarios que un mismo hecho pueda desencadenar.

Finalmente, propuso las excepciones de: i) falta de legitimación en la causa por pasiva, porque consideró que el llamado a responder por las pretensiones era la contraloría y no el municipio, y ii) la innominada, razón por la que se solicitó que se declararan probadas todas las excepciones que le fueran favorables.

### **3.2 Contraloría General de Cali**

En escrito del 30 de octubre de 2007 y a través de apoderada, la citada entidad contestó la demanda y solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda. Al efecto, sostuvo que al caso concreto no le eran aplicables las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1420 de 1998, pero que aun si en gracia se discusión se aceptara esa tesis, lo cierto era que la oficina de catastro no es la entidad a la que norma se

---

<sup>3</sup> El texto de la ley al momento de los hechos establecía: “**ARTÍCULO 111.** Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

*Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal periodo, haya adquirido dichas zonas.*

*La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil. PARÁGRAFO. Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.”*



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

refiere cuando establece que el avalúo se puede realizar por el “IGAC o la entidad que haga sus veces”.

Adujo que estaba probada la culpa grave del demandante, toda vez que aquel tuvo un comportamiento omisivo que provocó un detrimento patrimonial, pues pese a que la Resolución N° A-079 de marzo de 2000 le permitía acudir a la asesoría de la Dirección Jurídica de la alcaldía no lo hizo, pese a que ese era su deber teniendo en cuenta que carecía de conocimientos jurídicos.

Señaló que en el procedimiento no se desconoció la presunción de legalidad de la Resolución N° A-079 de marzo de 2000, lo que se hizo fue integrarla con el ordenamiento jurídico y de dicha integración lo que se encontró fue que a la compra de los predios adquiridos por el DAGMA no le aplicable tal acto, sino la Ley 99 de 1993, toda vez que tales inmuebles se encontraban en los Farallones de Cali, es decir, en una zona de parque natural, y por ende, su adquisición se reglaba por la ley *ibidem*.

Finalmente, formuló la excepción que denominó “*carencia de derecho sustancial*” debido a que, según su criterio, la demanda no tenía fundamento para cuestionar la legalidad de los actos acusados.

#### **4. Trámite del proceso en primera instancia**

**4.1** Por medio de auto de 15 de febrero de 2008 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes (Fl. 269).

**4.2** A través de providencia de 15 de noviembre de 2011 se corrió traslado para alegar de conclusión (Fl.275).

**4.3** La **parte actora** alegó de conclusión en primera instancia, para lo cual acudió de nuevo al concepto de la violación expuesto en su demanda, insistiendo en que había ausencia total de culpa grave, inexistencia del daño al patrimonio público y violación al principio de buena fe y al debido proceso.

Por su parte, el **Municipio de Cali** en sus alegatos insistió en que los actos no estaban viciados de nulidad, toda vez que para la compra de los predios debió aplicarse el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, y por



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

ello, los inmuebles debían ser adquiridos con el precio del avalúo rendido por el IGAC.

En tanto, la **parte demandada**, en memorial del 1º de diciembre de 2011 alegó de conclusión en primera instancia y solicitó que se declarara probada la excepción de “*carencia de derecho sustancial*”, pues la decisión fiscal se ajustó a derecho, sin que se pudiera aplicar al procedimiento las conclusiones del proceso penal o disciplinario, pues la “acción” fiscal es autónoma. En este sentido, retomó los argumentos de la contestación y aportó copia de la sentencia en la que el tribunal resolvió la demanda presentada por la señora María Alexandra Gómez<sup>4</sup> en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

**4.4** El Ministerio Público no hizo manifestación alguna.

## **5. Sentencia recurrida**

Mediante sentencia del 15 de febrero de 2013, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca falló:

**“1. DECLÁRASE** la nulidad de los actos administrativos demandados contenidos en

- *Auto N°1600.20.07.06.062 del 11 de mayo de 2006 “por medio de la se falla en primera instancia un proceso de responsabilidad fiscal” expedido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali.*
- *Auto N° 1600.20.07.06.108 del 22 de agosto de 2006 “por medio del cual se resuelven unos recursos de reposición y se concede apelación” expedidos por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali.*
- *Resolución N° 0100.24.08.06 del 9 de octubre de 2006 “por medio de la cual se absuelven unos recursos de apelación, interpuestos dentro del proceso de responsabilidad fiscal distinguido con el expediente N° 1600.20.07.01.768” dictada el Contralor General de Santiago de Cali.*

---

<sup>4</sup> Como quedó expuestos en los antecedentes esta fue otra de las funcionarias cuya responsabilidad fiscal se decretó en los actos acusados.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

**2. DECLARAR** que el demandante no está obligado al reconocimiento y pago de suma alguna al tesoro público, impuesta en los actos referidos, cuya nulidad se declara.

**3. NIÉGANSE** (sic) las demás pretensiones de la demanda.” (Negritas y mayúsculas en original)

Para sustentar su decisión, la autoridad judicial analizó el contenido de: i) los artículos 107 y 111 de la Ley 99 de 1993; ii) los artículos 58 y 61 de la Ley 388 de 1997, iii) del Decreto 1420 de 1998 y iv) de la Resolución N° A-079 de 2000. Especialmente, del último acto destacó que en él se dispuso que el avalúo de los bienes que se fueran adquirir como áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten a los acueductos se solicitaría de la subdirección de catastro municipal.

En este orden de ideas, para el *a quo* “es válido el argumento de la parte demandante dentro del proceso de responsabilidad fiscal referido a que aplicación del reglamento ahí contenido [Resolución N° A-079 de 2000] el actor como director del DAGMA, le era dable avalar el avalúo comercial que efectuó la oficina de catastro por solicitud de la oficina jurídica”<sup>5</sup>.

Señaló que si la autoridad demandada consideraba que las disposiciones de la Resolución N° A-079 de 2000 eran contrarias a la Ley 99 de 1993, debió aplicar la “excepción de ilegalidad” dentro del procedimiento administrativo.

Puso de presente que, según la Ley 388 de 1997 se encuentran habilitados para hacer avalúos, además, del IGAC las demás dependencias que hagan sus veces y particulares con los requisitos de ley, estando probado que en el municipio de Cali opera una oficina de catastro que cumple las funciones del IGAC.

Para el tribunal, tampoco es dable afirmar que el señor Sepúlveda García haya actuado con culpa grave o dolo, pues de la Resolución N° A-079 de 2000 se desprende que se creó una comisión técnica y jurídica precisamente para adquirir los predios, de forma que los citados inmuebles solo se negociaron después de escuchar los conceptos de dichas comisiones.

---

<sup>5</sup> Folio 308



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

Indicó que si bien la autoridad de control fiscal cuenta con autonomía, lo cierto es que la entidad demandada pudo tener en cuenta las consideraciones hechas en el proceso penal y en el procedimiento disciplinario, pues de ellas se desprendía que la inexistencia de los hechos constitutivos del detrimento y de la culpa del demandante.

Con fundamento en lo anterior, la autoridad de primera instancia concluyó que debía declararse la nulidad de los actos acusados, y por consiguiente, disponer a título de restablecimiento que el actor no estaba obligado al reconocimiento y pago de suma alguna.

De la anterior decisión, uno de los magistrados del tribunal salvó su voto, ya que consideró que como los predios estaban ubicados en una zona de reserva forestal la normatividad aplicable, no era la Resolución N° A-079 de 2000, sino la Ley 99 de 1993 que previó que el avalúo solo podía hacerlo el IGAC.

## **6. Recursos de apelación**

Inconforme con lo anterior, tanto el municipio de Cali, como la Contraloría General de esa ciudad presentaron recurso de apelación en el que solicitaron que se revocara la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se negaran las pretensiones de la demanda. Aunque los recursos se presentaron de forma independiente, aquellos son idénticos en sus argumentos, razón por la que se referenciarán de forma conjunta.

Como sustento de su recurso las entidades demandadas, transcribieron en su integridad las razones por las cuales uno de los magistrados salvó el voto pues, a su juicio, de estas se desprende que para la compra de los predios se debía aplicar lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, según la cual el avalúo debía provenir, únicamente, del IGAC.

Señalaron que de las pruebas obrantes en el expediente se desprendía que, contrario a lo concluido por el tribunal, existía certeza del daño, la responsabilidad fiscal de los investigados y la relación de causalidad entre el comportamiento de los servidores y el menoscabo al erario, ya que se adquirieron unos inmuebles con un avalúo hecho por la oficina de catastro del municipio cuando dicho trámite correspondía, según lo



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

reglado en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, exclusivamente, al IGAC.

Indicó que traía a colación todos los argumentos de la contestación de la demanda, razón por la cual reprodujo las consideraciones vertidas en ese documento y de las cuales concluyó que el *a quo* no tuvo en cuenta las pruebas obrante en el procedimiento de las cuales se desprendía *“la culpa grave del investigado y de diligencia injustificada por él empleada al aplicar aisladamente la Resolución N° A-079 de 2000 del resto de normas que regulan la materia como lo es el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, causando un detrimento para el municipio de Santiago de Cali al haber adquirido predios ubicados en un parque nacional con avalúo de la oficina de catastro y no del IGAC”*<sup>6</sup>.

Finalmente, señaló que la Contraloría de Cali no estaba obligada a acoger las conclusiones del proceso penal y disciplinario, toda vez que según lo estipulado en la SU-620 de 1996 el proceso de responsabilidad fiscal es autónomo e independiente de otras responsabilidades que se pudieran derivar de un mismo hecho.

## **7. Trámite en segunda instancia**

El recurso propuesto fue admitido por el Despacho Ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado el 3 de septiembre de 2013<sup>7</sup>.

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

Dentro del lapso concedido se presentaron las siguientes manifestaciones:

### **8.1 El demandante**

Señaló que en el recurso de apelación, las entidades demandadas se limitaron a transcribir los argumentos del salvamento de voto, pero no aportaron ningún motivo que permita revocar la sentencia de primera instancia, pues lo cierto es que no se entienden cuáles son los yerros en los que incurrió el *a quo* y que ameriten que la Sección cambie su fallo.

---

<sup>6</sup> Folio 341

<sup>7</sup> Folio 4 Cuaderno No. 2



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

Respecto al argumento de que la contraloría no estaba obligada a tener en cuenta las conclusiones del proceso penal y disciplinario, señaló que este fue un razonamiento secundario utilizado por el tribunal, pero no fue la tesis central que conllevó a la anulación de los actos demandados.

En este orden de ideas, aseguró que en el proceso está plenamente demostrado que no existió daño y que actuó diligentemente en la adquisición de los predios, lo que implica que los actos acusados si están viciados de nulidad, como concluyó el *a quo*.

## **8.2 La Contraloría General de Cali**

Sostuvo que se reafirmaba en los argumentos de la contestación de la demanda y del recurso de apelación, de forma que la sentencia debe revocarse, ya que estaba acreditado el daño patrimonial y el actuar gravemente culposo del demandante. Especialmente, insistió en que el demandante fue un gestor fiscal de poca prudencia y que se configuró un menoscabo al patrimonio del municipio al adquirir bienes con una normatividad no aplicable, y por ende, con un avalúo proferido por una entidad que no estaba facultada para el efecto.

**8.3** Ni el municipio de Cali, ni el ministerio Público alegaron de conclusión en segunda instancia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 15 de febrero de 2013 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en los términos del artículo 129 del CCA, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

### **2. Actos demandados**

Se cuestiona la legalidad de los siguientes actos:



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

i) El auto N°1600.20.07.06.062 del 11 de mayo de 2006 expedido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, a través del cual se declaró la responsabilidad solidaria de, entre otros, el señor Julián Sepúlveda García.

ii) El auto N° 1600.20.07.06.108 expedido el 22 de agosto de 2006 por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali, que resolvió el recurso de reposición presentado contra el “fallo” antes citado.

iii) La Resolución N° 0100.24.08.06 del 9 de octubre de 2006 proferida por el Despacho del Contralor General de Santiago de Cali que decidió el recurso de apelación contra el auto del 11 de mayo de 2006.

Los citados actos se encuentran a folios 66 a 144 del expediente.

### **3. Problema jurídico**

Conforme a lo expuesto corresponde a la Sala establecer si, en los términos expuestos en el recurso de apelación, debe modificar, confirmar o revocar la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que declaró la nulidad de los actos acusados en lo que atañe a la responsabilidad fiscal del señor Sepúlveda García.

### **5. Caso concreto**

Para abordar el asunto sometido a consideración de la Sección es menester analizar el contenido del artículo 53 de la Ley 610 de 2000 que establece cuando es viable que la administración pueda proferir un “fallo” de responsabilidad fiscal. La citada disposición contempla:

**“ARTÍCULO 53. FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL.** *El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como*



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

*consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable.*

*Los fallos con responsabilidad deberán determinar en forma precisa la cuantía del daño causado, actualizándolo a valor presente al momento de la decisión, según los índices de precios al consumidor certificados por el DANE para los períodos correspondientes.”*

De la norma en comento, y su análisis concordante con el artículo 5º de la Ley 610 de 2000<sup>8</sup>, se desprende que para que pueda proferirse decisión declarando la responsabilidad fiscal de un determinado servidor es menester que en el procedimiento concurren tres características:

**(i) Un elemento objetivo** consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación.

La jurisprudencia ha entendido que para dar por satisfecho el elemento objetivo de la responsabilidad fiscal *“es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable.”*<sup>9</sup>

Asimismo, el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 estipula que se entiende por daño patrimonial del Estado: *“la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”*

**(ii) Un elemento subjetivo** que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquel haya actuado al menos con culpa grave.

---

<sup>8</sup> “ARTICULO 5o. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos:

- Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
- Un daño patrimonial al Estado.
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección primera, sentencia del 16 de marzo de 2017, radicación 68001-23-31-000-2010-00706-01 CP. María Elizabeth García González.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali - Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

Es de anotar que aunque el texto primigenio de la Ley 610 de 2000 establecía que bastaba la culpa leve, lo cierto es que mediante sentencia C-619 de 2002 se estipuló que aquello era inconstitucional por entrar en contradicción con las normas superiores, habida cuenta que:

*“(...) ellas establecen un régimen para la responsabilidad fiscal mucho más estricto que el configurado por el constituyente para la responsabilidad patrimonial que se efectiviza a través de la acción de repetición (C.P. art. 90-2), pues en tanto que esta última remite al dolo o a la culpa grave del actor, en aquella el legislador desborda ese ámbito de responsabilidad y remite a la culpa leve. Así, mientras un agente estatal que no cumple gestión fiscal tiene la garantía y el convencimiento invencible de que su conducta leve o levísima nunca le generará responsabilidad patrimonial, en tanto ella por expresa disposición constitucional se limita sólo a los supuestos de dolo o culpa grave, el agente estatal que ha sido declarado responsable fiscalmente, de acuerdo con los apartes de las disposiciones demandadas, sabe que puede ser objeto de imputación no sólo por dolo o culpa grave, como en el caso de aquellos, sino también por culpa leve.”*

Las consideraciones de la Corte Constitucional fueron incorporadas al ordenamiento jurídico, de forma explícita, con la expedición de la Ley 1474 de 2011, en especial en el artículo 118 en el cual se consagró que para que sea viable declarar la responsabilidad fiscal debe comprobarse la culpa grave.

**(iii) Un elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.

Como se explicó, estos elementos deben materializarse de manera concomitante en el procedimiento de responsabilidad fiscal, pues si alguno de ellos no está acreditado, la consecuencia inevitable será que no puede expedirse una decisión declaratoria de responsabilidad.

En este contexto, es de advertir que en el caso concreto se puso en entre dicho tanto el elemento objetivo, como el elemento subjetivo de la responsabilidad, ya que pese a que el tribunal concluyó que tales elementos no se acreditaron en el procedimiento fiscal adelantado contra el señor Sepúlveda, la parte recurrente insiste en que aquellos si se materializaron y, por tanto, los actos que encontraron la



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

responsabilidad fiscal del demandante deben permanecer en el ordenamiento jurídico.

Así las cosas corresponde a la Sala, en los términos del recurso de alzada, establecer si los citados elementos se materializaron o no:

### **5.1 Elemento subjetivo en el procedimiento fiscal objeto de estudio**

Revisado el expediente y en especial los actos acusados, la Sala encuentra que la entidad demandada concluyó que el demandante actuó con culpa grave al adquirir los predios El Danubio; La Carolina, Piedra Grande y La Yolanda con el avalúo elaborado por la oficina de catastro del municipio y no por el IGAC.

Para la contraloría, la existencia de la Resolución N° A 079 de marzo de 2000 no desvirtuaba el hecho de que al caso concreto le fuera aplicable el párrafo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993<sup>10</sup> y no la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario<sup>11</sup> como disponía el citado acto, y por consiguiente, el actor actuó negligentemente al no cerciorarse de que el citado acto sí pudiera aplicarse al caso concreto.

Especialmente, en el “fallo” de responsabilidad de primera instancia se establece que el señor Sepúlveda García actuó con culpa grave cuando *“adquiere los 4 bienes inmuebles con base en un avalúo comercial dado por catastro ocasionando un sobre costo en la compra, siendo estos predios de reserva forestal y parque natural”*<sup>12</sup>.

En el mismo sentido, se pronunció la demandada en el auto del N° 1600.20.07.06.108 expedido el 22 de agosto de 2006, en el que al resolver sobre el recurso de reposición sostuvo:

*“confirma su decisión la dirección de responsabilidad fiscal de mantener la culpa grave a los vinculados en los términos consagrados en la Ley 678 de 2001 al haber violado manifiesta e inexcusablemente las normas de derecho en el sentido de que no es tema de debate la presunción de legalidad de la Resolución A79 de marzo de 2000, lo que se reprocha es la gestión antieconómica por parte del DAGMA y la comisión jurídica, por la*

<sup>10</sup> Que dispone que el avalúo de predios ubicados en zonas de reserva forestal lo debe hacer el IGAC.

<sup>11</sup> Que estipula que para adquirir bienes declarados de utilidad pública el avalúo lo pueden realizar el IGAC, la entidad que haga sus veces o los particulares.

<sup>12</sup> Folio 94



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali - Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

*adquisición de predios (...)siendo estos bienes evaluados por catastro ocasionando un sobre costo en la compra por ser de reserva forestal y parque natural”<sup>13</sup>.*

A la misma conclusión se arribó en el “fallo” de segunda instancia, en el que la contraloría sostiene:

*“La Falta de cuidado, de prudencia y de diligencia injustificada, empleada por el Ex Director del DAGMA, al aplicar aisladamente la Resolución N°-A-079 de 2000 del resto de normas que regulan la materia, como lo es repito, el párrafo del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, generó sin lugar a dudas un detrimento significativo para el Municipio de Santiago de Cali, al haber adquirido este ex servidor público predios ubicados en un Parque Natural con avalúo de la Oficina de Catastro Municipal y no con el del Instituto Geográfico Agustín Codazzi como lo manda la Ley 99 de 1993, ya que entre los 2 se presenta un sobre costo para el Municipio, lo que inclinará a este fallador a confirmarle la responsabilidad fiscal en el grado de culpa grave, como en efecto se hará en la parte resolutive de este acto administrativo, pues de haber analizado concienzudamente y, en su conjunto, todas las disposiciones relacionadas con los avalúos para esta clase de predios, necesariamente se habría concluido que se trataba de un caso de contradicción entre las referidas normas jurídicas que regulan un mismo un supuesto de hecho pero con diferente efecto o tratamiento, situación que se conoce como antinomia, es decir, conflicto o colisiones normativas (...)”<sup>14</sup>*

Decantado lo anterior, es importante precisar que se entiende por culpa grave, para así establecer si al adquirir en nombre del municipio de Cali los predios El Danubio; ii) La Carolina, iii) Piedra Grande y iv) La Yolanda, el señor Sepúlveda García actuó negligentemente tal y como sostiene la autoridad demandada.

La culpa grave o lata se encuentra definida en el artículo 63 del Código Civil en el sentido de que se incurre en ella cuando no se manejan los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios.

Sobre el punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido, tratándose de la responsabilidad fiscal, que la culpa grave se materializa cuando el gestor fiscal no maneja los negocios ajenos, entendidos como

---

<sup>13</sup> Folio 120

<sup>14</sup> Folio 136



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

los públicos, con la suficiente diligencia con la que incluso las personas negligentes atenderían los propios<sup>15</sup>.

Con fundamento en lo anterior, la Sala coincide con el tribunal y colige que en el caso concreto no se materializa el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal, habida cuenta que no puede asegurarse que el señor Sepúlveda García haya actuado con negligencia en la adquisición de los predios objeto de debate. A la anterior conclusión se arriba por las siguientes razones:

**5.1.1** Está demostrado que la compra de los predios se realizó conforme a lo reglado en un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, y que el demandante, en su calidad de gerente del DAGMA, estaba en la obligación de acatar.

En efecto, obra en el expediente copia de la Resolución N° A-79 de marzo de 2000<sup>16</sup>, dictada por el Alcalde de Cali, en la que se establece el procedimiento interno que debía seguir el DAGMA para la adquisición de los predios que se convertirían en “zona de reserva para la protección del medio ambiente y recursos hídricos” en la referida entidad territorial.

En dicho acto, no solo se estipuló que para tal propósito debía aplicarse la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997, sino que, además, se dispuso que el avalúo de los predios que se adquirieran para la constitución de las citadas zonas podía realizarlo la oficina de catastro del municipio. Para corroborar esta afirmación, resulta relevante la transcripción de los artículos 5º y 6º de la resolución, en los que se consagró:

***“ARTÍCULO QUINTO: “Una vez identificado el predio, se procederá en los términos de la Ley 9ª de 1989 y 388 de 1997 a realizar los trámites para la compra de los mismos.***

....

***Cuando el avalúo se solicite a la Subdirección de Catastro Municipal, esta dependencia tendrá un plazo no mayor de 30 días calendarios para expedirlo.***

.... (Se resalta)

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 15 de abril de 2010, radicación 66001-23-31-003-2006-00102-01 CP. Rafael Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>16</sup> Folio 2 a 6, reiterado en folios 44 a 48 del Cuaderno N° 4-6.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali - Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

**ARTÍCULO SEXTO:** Al Director del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente, DAGMA, se le delega la competencia para efectuar los trámites de adquisición voluntaria de que tratan **los artículos 13 inciso 1 de la Ley 9ª de 1989 y el artículo 61 de la Ley 388 de 1997**, sin límite de cuantía, para el desarrollo de los fines establecidos en este acto administrativo, para lo cual podrá:

- Expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa.
- **Celebrar contratos de promesa de compra venta para la adquisición de los predios declarados de utilidad pública de conformidad con el artículo 58, literal j) de la Ley 388 de 1997.**
- **Suscribir la correspondiente escritura pública de compra venta, una vez concluido el trámite anterior y tramitar el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos**
- 

**PARÁGRAFO 1º:** Tanto el contrato de promesa de compraventa, como la escritura de compraventa serán remitidos a la Dirección Jurídica de la Alcaldía para su respectiva revisión jurídica.” **(Resalta la Sala)**

Como puede observarse, fue el citado acto administrativo, proferido por el Alcalde de Cali, el que estableció, de un lado, que el predio que se convertiría en zona de reserva hídrica debía adquirirse de acuerdo a lo reglado en el Ley 9ª de 1989 y 388 de 1997 y, de otro, que el avalúo sería realizado por la Subdirección de Catastro Municipal en un plazo máximo de 30 días.

Ahora bien, está probado en el expediente que lo que se pretendía al adquirir los inmuebles en comento era que aquellos se convirtieran en zonas de protección; no de otra manera se explica que la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria de los lotes después del proceso contractual sea del siguiente tenor “destinado a constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y recursos hídricos de la ciudad de Cali”<sup>17</sup>.

Si esto es así y fue un acto administrativo, que goza de presunción de legalidad, el que determinó no solo que la normatividad aplicable para comprar inmuebles como los predios El Danubio; La Carolina, Piedra Grande y La Yolanda era la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997, sino

---

<sup>17</sup> Folios 185 a 207 del Cuaderno N° 4-1



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

que además dispuso que el avalúo podía hacerse por la oficina de catastro del municipio, mal podría predicarse la culpa grave del servidor público por hacer precisamente lo que la disposición municipal le exigía.

Máxime, cuando dentro del proceso contractual adelantado no existió ningún elemento que hiciera sospechar al demandante que los citados bienes debían adquirirse conforme a lo reglado en el la Ley 99 de 1993, y no por las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, por estar ubicados en una zona de parque natural -Farallones de Cali- .

En efecto, pese a que la Resolución N° A-079 de 2000 creó una comisión técnica, la cual según lo establecido en el artículo 3° ibídem estaba conformada, entre otros, por la Unidad Nacional de Parques Nacionales Naturales Regional Suroccidente, lo cierto es que en el expediente no obra prueba de que en algún momento se profiriera algún concepto, advertencia o similares que indujera al accionante a pensar que el acto administrativo en comento y las leyes a las cuales remitía no fueran inaplicable para la compra de los predios; luego, lo lógico es que su actuar estuviere guiado por lo normado en ese acto, incluyendo lo relativo al avalúo.

Para la Sala, no es de recibo el argumento de la parte demandada según el cual el demandante debió solicitar, antes de efectuar la adquisición, concepto a la Oficina Jurídica de la alcaldía, para que esta le ilustrara acerca de si el proceso de contratación se había adelantado de forma adecuada. Lo anterior debido a que:

i) Los predios iban en convertirse en zonas de protección de los recursos hídricos, para lo cual la administración municipal había expedido un acto que regulaba ese tema, lo que en principio permitía colegir que lo ahí dispuesto sí era plenamente aplicable.

ii) Revisadas las pruebas contentivas de los estudios realizados a los bienes<sup>18</sup>, se observa que en ninguna parte se sugirió, ni si quiera a modo de duda, que a los inmuebles adquiridos no le era aplicable la ley a la que aludió la resolución del año 2000.

---

<sup>18</sup> Al respecto obran en el expediente los estudios de títulos realizados a los predios a adquirir por la comisión jurídica- cuaderno N° 4-1-.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali - Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

Es decir, dentro de los estudios adelantados por el DAGMA nunca se evidenció alguna circunstancia que hiciera dudar que la adquisición de los predios no podía regirse por la Ley 9ª de 1989 y 388 de 1997<sup>19</sup>, sino por la Ley 99 de 1993; luego, no existía ni siquiera algún indicio, que obligara al actor a consultar a la Alcaldía de Cali sobre el régimen jurídico aplicable.

Por el contrario, si lo que siempre estuvo claro era que los bienes escogidos por la comisión técnica se iban a convertir en zonas de reserva de recursos hídricos, lo lógico era que el Gerente del DAGMA actuará de conformidad con lo estipulado en la Resolución A-079 de 2000, porque precisamente para ese fin se expidió esa resolución.

A juicio de la Sala, la exigencia de la contraloría va más allá de las conductas que se le exige a una persona sumamente diligente en sus asuntos, pues lo cierto es que el demandante dirigió su comportamiento, según lo establecido en la resolución, ya que nada le permitía inferir que las normas a las que dicho acto aludía no era aplicables para la compra de los predios.

**5.1.2** Está acreditado en el expediente que la pluricitada resolución creó 2 comisiones una técnica y una jurídica. Especialmente en el artículo 4º ibídem se le encargó a esta última comisión realizar “c) *Solicitud de avalúos de los predios relacionados como prioritarios por la Comisión Técnica, de conformidad con el Decreto 1420 de 1998.*”

Ahora bien, sobre el punto el Decreto 1420 de 1998 consagra:

*“Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente Decreto tienen por objeto señalar las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el **valor comercial** de los bienes inmuebles, para la ejecución de los siguientes eventos, entre otros: (...)*

***Artículo 3º.- La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración.***”

---

<sup>19</sup> Así se desprende de las actas elaboradas por la comisión jurídica obrantes a folio 32 y siguiente del Cuaderno N° 4-5.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

Como puede observarse, fue la misma Resolución A79 de 2000 la que autorizó a la comisión jurídica a solicitar avalúo de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1420 de 2000, norma que a su vez consentía que el avalúo fuera realizado por una persona jurídica distinta del IGAC.

Ahora bien, mediante Resolución N 302 de 9 de octubre de 2000 se dispuso que:

*“Tanto el contrato de promesa de compra venta como la Escritura Pública de compra venta, serán de exclusiva responsabilidad del Director del Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente – DAGMA, lo cual requerirá de la aprobación previa de la Comisión Jurídica que para el efecto se ha designado”. (Se resalta fuera de texto)*

En este orden de ideas, no cabe duda que fue un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, el que no solo le ordenó a la comisión jurídica solicitar el avalúo de la oficina catastral del municipio, sino que, además dispuso que el gerente del DAGMA solo podía adquirir los predios con la respectiva aprobación de la comisión.

Sí esto es así, y fue la comisión jurídica la que aprobó la compra de los predios, los cuales habían sido evaluados por catastro por disposición misma de la Resolución A-079 de 2000, no puede asegurarse que el accionante haya actuado con culpa grave.

**5.1.3** Los predios adquiridos, según lo reglado en el citado acto fueron: i) los señalados por la Comisión Técnica y ii) los evaluados por catastro de conformidad con lo establecido en el literal c) artículo 4º de la Resolución A-079 de 2000. Esto evidencia, que el actor no escogió los lotes que serían designados como zonas de reserva, ni muchos menos dispuso quién debía efectuar el avalúo, pues sobre ese punto se acudió a la resolución ibídem la cual, se insiste, autorizaba a que tal análisis lo realizara la oficina de catastro y no solo el IGAC.

**5.1.4** En los radicados 76001-23-31-000-2007-00153-01 y 76001-23-31-000-2007-00285-01, la Sección Primera del Consejo de Estado analizó la conducta de la señora María Alexandra Gómez López y de la señora Yolanda Acosta Manzano, quienes ejercieron sus funciones en la comisión jurídica creada en la Resolución N° A-79 de 2000.



*Radicación Número: 76001-23-31-009-2007-00152-01*

*Actor: Julián Sepúlveda García*

*Demandado: Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali*

*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia*

En efecto, en sentencia del 8 de mayo de 2014<sup>20</sup> y 1º de septiembre de 2016<sup>21</sup>, respectivamente, la Sección Primera de esta Corporación en las que concluyó que las citadas ciudadanas no actuaron con culpa grave al autorizar la compra de los predios El Danubio; La Carolina, Piedra Grande y La Yolanda.

En consecuencia, si frente a los miembros de la comisión jurídica que tenía en sus manos no solo la obligación de realizar los estudios de títulos pertinentes, sino la de analizar la naturaleza jurídica del predio adquirir, no se encontró probada la culpa grave, con mayor razón debe concluirse que **el comportamiento del demandante tampoco se enmarca en esa clase de negligencia**, pues lo que está demostrado en el proceso es que la adquisición que hiciera el gerente del DAGMA debía estar aprobada por tal comisión, según lo estipulado en la Resolución N 302 de 9 de octubre de 2000 antes transcrita.

En otras palabras, si respecto de las personas que tenían a su cargo la aprobación del negocio jurídico causante del presunto detrimento patrimonial, se encontró que no había culpa grave; mal podría la Sala concluir lo contrario respecto al servidor público cuya conducta estaba supeditada a la de las referidas personas.

Conforme a lo expuesto, la Sala concluye que en el caso concreto no se acreditó el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal endilgada al señor Sepúlveda García, razón por la que se releva de analizar lo relativo al daño patrimonial, pues basta con que uno de los elementos configurativos se encuentre ausente, para concluir que no es posible derivar responsabilidad fiscal alguna en cabeza del demandante.

## **6. Otros argumentos**

En su recurso de apelación la parte demandada alegó que, contrario a lo concluido por el tribunal, no estaba en la obligación de acoger en el procedimiento fiscal las conclusiones a las que tanto la Fiscalía, como la Procuraduría arribaron en las respectivas actuaciones que adelantaron en relación con los hechos que enmarcan el caso concreto.

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 8 de marzo de 2014, radicación 76001-23-31-000-2007-00153-01 CP. María Elizabeth García González.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 1º de septiembre de 2016, radicación 76001-23-31-000-2007-00285-01 CP. María Claudia Rojas Lasso.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

Sobre este punto la Sala coincide, con la parte recurrente y colige en que en efecto el procedimiento de responsabilidad fiscal es autónomo e independiente y, por consiguiente, como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia SU 620 de 1996 es *“una responsabilidad independiente y autónoma, distinta de la disciplinaria o de la penal que pueda corresponder por la comisión de los mismos hechos”*.

Así pues, al perseguir fines diferentes no es imperioso que las conclusiones que se adopten en uno u otro proceso se apliquen en el de responsabilidad fiscal<sup>22</sup>, aunque como lo precisó la Sección Primera en otra oportunidad, *“no existe impedimento legal para que dichas decisiones puedan ser también apreciadas y valoradas junto con el restante aporte probatorio, para la adopción de la determinación que en derecho corresponda”*<sup>23</sup>.

Sin embargo, este razonamiento propuesto por la contraloría y el municipio no basta para que la Sección revoque la sentencia de primera instancia pues, como se explicó en el capítulo que antecede, en el caso concreto no está materializado el elemento subjetivo de la responsabilidad fiscal y ese aspecto sí es suficiente para que la Sala confirme la decisión anulatoria proferida por el tribunal.

## **7. Conclusión**

Conforme a las razones expuestas, la Sala concluye que en el caso sometido a su consideración no se demostró, en los términos del artículo 5º y 53 de la Ley 610 de 2000, al menos la culpa grave del demandante.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que los actos acusados no solo declaran la responsabilidad fiscal del demandante, sino de otros servidores públicos, la Sala estima que la sentencia de primera instancia debe ser modificada en el sentido de precisar que la declaratoria de nulidad cobija, exclusivamente, lo que atañe a la responsabilidad fiscal del señor Julian Sepúlveda. Lo relativo a la orden dada a título de restablecimiento se confirmará en su integridad.

---

<sup>22</sup> En el mismo sentido consultar, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 15 de septiembre de 2016, radicación 25000-23-41-000-2014-00058-01 CP. María Elizabeth García G.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 1º de septiembre de 2016, radicación 76001-23-31-000-2007-00285-01 CP. María Claudia Rojas Lasso.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

## 7. Otras decisiones

A folio 74 del Cuaderno Principal 2 obra renuncia del apoderado del demandante. En tanto, a folio 75 se encuentra un memorial en el que el señor Sepúlveda García entrega mandato a otro profesional del derecho, sin que se hubiese hecho manifestación sobre este punto.

En este orden de ideas, en la parte resolutive de esta providencia se aceptara la renuncia presentada por el abogado José Ignacio Arango Bernal y se aceptará el poder otorgado por el demandante al profesional Delio Andrés Vargas Guerrero.

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

### III. FALLA

**Primero: Modificar** el numeral 1º de la sentencia del 15 de febrero de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el cual quedará así:

**Declarar la nulidad parcial**, y en lo que atañe a la responsabilidad fiscal del señor Julian Sepúlveda García, de los siguientes actos:

i) El Auto N°1600.20.07.06.062 del 11 de mayo de 2006 *“por medio de la se falla en primera instancia un proceso de responsabilidad fiscal”* expedido por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali;

ii) El auto N° 1600.20.07.06.108 del 22 de agosto de 2006 *“por medio del cual se resuelven unos recursos de reposición y se concede apelación”* expedidos por la Dirección Operativa de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de Santiago de Cali y

iii) La Resolución N° 0100.24.08.06 del 9 de octubre de 2006 *“por medio de la cual se absuelven unos recursos de apelación, interpuestos dentro del proceso de responsabilidad fiscal distinguido con el expediente N° 1600.20.07.01.768”* dictada el Contralor General de Santiago de Cali.



**Radicación Número:** 76001-23-31-009-2007-00152-01

**Actor:** Julián Sepúlveda García

**Demandado:** Municipio de Santiago de Cali -Contraloría General de Cali

**Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia**

**Segundo: Confirmar** los demás numerales de la providencia recurrida.

**Tercero: Aceptar** la renuncia presentada por el apoderado del demandante señor José Ignacio Arango Bernal.

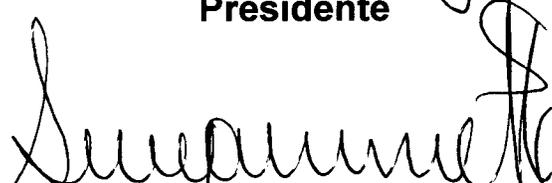
**Cuarto: Reconocer** personería al abogado Delio Andrés Vargas Guerrero, en su calidad de apoderado del actor, en los términos del mandato conferido.

**Quinto: Devolver** el expediente al Tribunal de origen.

**Notifíquese y Cúmplase**



**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente



**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera *Aclaro voto*



**CARLOS MORENO RUBIO**  
Consejero



**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

