

**ACTA 003 - 2017**  
**Audiencia Fallo con Responsabilidad Fiscal**  
 PROCEDIMIENTO VERBAL

**RADICADO: 0009 - 2016**  
 CONTRALORÍA AUXILIAR DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN  
 COACTIVA

FECHA DE INICIACIÓN

Día	Mes	Año
20	02	2017

FECHA DE CIERRE

Día	Mes	Año
20	02	2017

Dr. CESAR AUGUSTO HERNÁNDEZ SANMARTIN, Contralor Auxiliar Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva	
PRF. Radicado: 009 del 2016 Entidad Afectada: Municipio de Medellín	Cuantía del presunto detrimento: Nueve mil novecientos diez millones seiscientos ochenta y nueve mil setecientos pesos, (\$9.910.689.700)

**PRESUNTOS RESPONSABLES Y DEFENSORES**

Nombre	Identificación	Calidad	Asistió	Dirección y Teléfonos
Vera Cristina Ramírez López	43.565.031	Presunto responsable	SI	Calle 36 D No. 27 D-195 casa 162 Loma del Escobero
Jorge Mario Velásquez serna	71.796.834	Presunto responsable	SI	Calle 76 EA No. 82-24 jorgem.velasquez@hotmail.com
Aracelly Restrepo Tamayo	43.675.796	Defensora Contractual	SI	Carrera 54 No. 40A - 23 oficina 1207

**COMPAÑÍA DE SEGUROS**

Nombre	Póliza	Vigencia	Asistió	Dirección y Teléfonos
LA PREVISORA S.A. COMPANIA DE SEGUROS – CARLOS MARIO GUARIN MONTOYA, cédula 98.671.046, T.P. 185.342	1013843		SI	Calle 39B No. 73A-21 Oficina 301, Medellín Teléfono 411 08 93
AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. - CARLOS MARIO GUARIN MONTOYA, cédula 98.671.046, T.P. 185.342.	1013843		SI	Calle 39B No. 73A-21 Oficina 301, Medellín Teléfono 411 08 93

Hecho investigado	Presuntos responsables	Valor detrimento
Venta del lote 24 situado en la central Mayorista, jurisdicción del Municipio de Itagüí por valor inferior al esperado.	1. Vera cristina Ramírez López. 2. Jorge Mario Velásquez serna	Nueve mil novecientos diez millones seiscientos ochenta y nueve mil setecientos pesos, (\$9.910.689.700).

**INTERVINIENTES**

Nombre	Cédula	Calidad	Dirección y teléfono.
Vera Cristina Ramírez López	43.565.031	Presunto responsable	Calle 36d No. 27d-195 casa 162 Loma del Escobero

Aracelly Tamayo Restrepo	43.675.796	Apoderada de los presuntos	Carrera 54 No. 40A - 23 oficina 1207
Carlos Mario Guarín Montoya	98.671.046	Apoderado de confianza LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros y AXA COLPATRIA Seguros S.A.	Calle 39B No. 73A-21 Oficina 301, Medellín Teléfono 411 08 93
Cesar Augusto Hernandez Sanmartin		Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva	Calle 53 No. 52-16, piso 5to, oficina 507, Edificio Miguel de Aguinaga, Medellín. (Sala de Audiencias)
Martín Alonso García Agudelo		Abogados Comisionados de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de Medellín	Calle 53 No. 52-16, piso 5to, oficina 507, Edificio Miguel de Aguinaga, Medellín. (Sala de Audiencias).

#### **A. VERIFICACION DE ASISTENCIA, RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA Y SANEAMIENTO DEL PROCESO**

- Se verificó la asistencia y se constató que se encontraban presentes los presuntos responsables al igual que su defensora contractual. De igual manera se hizo presente el apoderado contractual sustituto de las aseguradoras vinculadas al proceso.
- El despacho le reconoció personería para actuar al abogado Carlos Mario Guarín Montoya, identificado con la cédula 98.671.046, con tarjeta profesional 185.342, en condición de sustituto del doctor Juan Camilo Arango Ríos, apoderado contractual de las aseguradoras LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros y AXA COLPATRIA Seguros S.A.
- El Despacho manifestó que no advertía ninguna irregularidad que pudiera afectar el proceso y los sujetos procesales igualmente expresaron que no encontraban ninguna causal de nulidad que proponer.

#### **B. PRONUNCIAMIENTO DE FALLO MOTIVADO**

##### **1. ACTUACION PROCESAL**

- 1.2. Por medio del auto 015 del dos (02) de febrero del año dos mil dieciséis (2016), el Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, comisionó a la abogada Ana Beatriz Guerra para adelantar y tramitar el proceso de responsabilidad fiscal 009 – 2016 en el municipio de Medellín (Fl. 1).
- 1.3. Mediante auto 060 del quince (15) de febrero de 2016, se profirió el inicio de indagación preliminar dentro del proceso 009 – 2016 (Fls. 7 y 8).
- 1.4. Por medio del auto 072 del veintitrés (23) de febrero de 2016, se decretó la incorporación y práctica de pruebas (Fls. 212 y 213).

- 1.5. Mediante el auto 141 treinta y uno (31) de marzo del año dos mil dieciséis (2016), el Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva profirió Auto de Apertura e Imputación de Responsabilidad Fiscal del proceso 009 – 2016 adelantado en el municipio de Medellín (Fls. 257 al 265).
- 1.6. El once (11) de abril del año dos mil dieciséis (2016) se le notificó personalmente el auto de apertura e imputación 141 treinta y uno (31) de marzo del año dos mil dieciséis (2016) al presunto responsable Jorge Mario Velásquez Serna (Fl. 269).
- 1.7. El trece (13) de abril del año dos mil dieciséis (2016) se le notificó por aviso el auto de apertura e imputación 141 treinta y uno (31) de marzo del año dos mil dieciséis (2016) a la presunta responsable Vera Cristina Ramírez López (Fl. 271).
- 1.8. Los presuntos responsables Jorge Mario Velásquez Serna y Vera Cristina Ramírez López, otorgaron poder a la doctora Beatriz Elena Estrada Tobón, identificada con la cédula de ciudadanía 42.756.148 de Itagüí, para que los represente en el proceso verbal de responsabilidad 009 – 2016 (Fls. 268 al 282).
- 1.9. El trece (13) de abril del año dos mil dieciséis (2016) se le notifica por aviso el auto de apertura e imputación 141 treinta y uno (31) de marzo del año dos mil dieciséis (2016) al representante legal de Compañía de Seguros La Previsora (Fl. 273).
- 1.10. Después de dos solicitudes de reprogramación de la Audiencia de Descargos (Fls. 274, 275, 277, 278 y 279) el doce (12) de mayo de dos mil dieciséis (2016) se instaló la Audiencia de Descargos de conformidad con los artículos 98, 99 y 100 de la Ley 1474 de 2011 (Fls. 288 y 289).
- 1.11. La Audiencia de Descargos se desarrolla en las siguientes sesiones:
  - 1.11.1. Audiencia de Descargos sesión del 12/05/2016 (Fls. 288 y 289)
  - 1.11.2. Audiencia de Descargos sesión del 16/05/2016 (Fls. 469 y 471)
  - 1.11.3. Audiencia de Descargos sesión del 02/06/2016 (Fls. 1259 y 1260)
  - 1.11.4. Audiencia de Descargos sesión del 03/06/2016 (Fls. 1332 y 1333)
  - 1.11.5. Audiencia de Descargos sesión del 07/06/2016 (Fls. 1901 y 1902)
  - 1.11.6. Audiencia de Descargos sesión del 13/06/2016 (Fls. 1929 y 1931)
  - 1.11.7. Audiencia de Descargos sesión del 29/06/2016 (Fls. 2161 al 2164)
  - 1.11.8. Audiencia de Descargos sesión del 11/07/2016 (Fls. 2719 al 2721)
  - 1.11.9. Audiencia de Descargos sesión del 18/07/2016 (Fls. 2744 al 2746)
  - 1.11.10. Audiencia de Descargos sesión del 25/07/2016 (Fls. 2903 al 2905)
  - 1.11.11. Audiencia de Descargos sesión del 01/09/2016 (Fls. 2971 al 2976)
  - 1.11.12. Audiencia de Descargos sesión del 07/09/2016 (Fls. 3039 y 3040)
  - 1.11.13. Audiencia de Descargos sesión del 19/12/2016 (Fls. 3195 y 3201)

- 1.12. La Audiencia de Decisión se instaló el 19/12/2016 (Fls. 3207 y 3208), en la cual se presentaron los alegatos de conclusión por parte de los sujetos procesales.

## **2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES**

Los presuntos responsables junto con su defensora a lo largo de la actuación procesal han sostenido básicamente lo que consigna en sus alegatos de conclusión su apoderada contractual, de los cuales se extrae los siguientes aspectos:

*“... II. Del daño:*

*“... no existe daño, por cuanto del avalúo realizado por IGAC del cual el Despacho derivó el presunto valor del inmueble denominado bloque 24, no refleja el precio cierto de éste, por cuanto parte de dos premisas equivocadas, el aplicar la normatividad del POT para establecer el área construible, desconociendo las normas especiales del reglamento de propiedad horizontal, y además parte de un índice de construcción de tres (3) desconociendo así mismo dicha normatividad, sin hacer en el ejercicio de valoración las compensaciones o pagos que deben realizarse frente al área común que exceda el paraboloides, aunado a que éste avalúo es realizado cuando el inmueble presenta unas características de “inmueble con proyección de construcción”, cuando al momento de la venta el mismo presentaba la característica de ser un inmueble “invadido por ocupantes con pretensiones de adquisición del dominio a través de proceso de pertenencia”, además de las características física del mismo, que no son comparables en los dos momentos en los cuales se presenta el avalúo realizado por Juan Carlos Echeverri y Gladis Elena Rendón y el realizado por Diana María Loaiza Barragán.” (Folio 3213) (Audiencia de Decisión – 23 – 01 – 2017 – Alegatos de conclusión)*

- A. *Determinación del presunto daño en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal:*

*(...)*

*De acuerdo a lo enunciado en el auto de apertura e imputación de responsabilidad fiscal es necesario determinar que el único avalúo que genera la diferencia cuantificada por el Despacho con relación a la venta del inmueble, es el avalúo realizado por la señora DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGAN, el cual obra en el expediente a folios 78 y siguientes (cuaderno 1), y por lo tanto, realizando esta inferencia lógica, partiremos del presupuesto de que el avalúo al cual se refiere el Despacho, es el realizado por la mencionada funcionaria del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, puesto que ningún otro avalúo de los que obran en el expediente asigna una diferencia similar a la señalada anteriormente.*

- B. *No puede derivarse del avalúo realizado por la señora DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGAN, un DAÑO en los términos exigidos por la Ley 610 de 2000.*

*... es necesario señalar que no puede derivarse del avalúo realizado por la señora DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGAN, un DAÑO CIERTO, CUANTIFICABLE, ESPECIAL Y ANORMAL, por cuanto es evidente que el mismo fue realizado posterior al momento de la venta del inmueble, y cuando éste se encontraba en condiciones sustancialmente distintas a la que fueron objeto de avalúo por el señor Juan Carlos Echeverri F. con RNA 3394 y Gladys Elena Rendón O, con RNA 2097, de tal cuenta que no es posible derivar un posible DAÑO de una valoración posterior al momento preciso de ocurrencia de los hechos, por tanto no es OPONIBLE a mis poderdantes un avalúo realizado posterior a la conducta de la cual se deriva el presunto detrimento y además que no refleja las condiciones reales del inmueble al momento de realizarse el avalúo del mismo, frente al cual se sustentó la venta.”*

Aduce posteriormente que:

*“... la ausencia de memorias del avalúo presentado por la señora DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGAN, en el cual se constaten los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos y científicos de sus conclusiones, hace imposible que el Despacho pueda realizar un análisis del avalúo de acuerdo a las reglas de la sana crítica tal como lo ordena el artículo 232 del Código General del Proceso...”*

Agrega que:

*... el avalúo realizado por la señora Loaiza Barragán, se evidencian errores de tal magnitud en su consolidación, formación y concepción, que a simple vista vulneran las disposiciones normativas que rigen la valoración comercial de los inmuebles sometidos a régimen de propiedad horizontal, las cuales son fácilmente constatables de la simple lectura del a escritura 1775 de 2006.*

Argumenta que:

*“... el Despacho no puede otorgar valor probatorio a un avalúo realizado por una contratista del IGAC, como si éste predominará sin ningún tipo de análisis ni valoración sobre un avalúo realizado por dos personas expertas en la materia con registro nacional de evaluadores vigente, máxime si tenemos en cuenta que de acuerdo a la revisión del Registro Nacional de Avaluadores en todo el país, la señora Diana María Loaiza Barragán, la cual es contratista del IGAC, no tiene Registro Nacional de Avaluador, tal como se acredita con los documentos que se anexan a este escrito.*

Manifiesta que realizadas las anteriores precisiones, es procedente explicar, ampliar y acreditar las razones por las cuales el Despacho debe desatender las conclusiones del avalúo realizado por la señora LOAIZA BARRAGÁN, para lo cual sostiene:

1. *El avalúo realizado por DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGAN, no refleja las condiciones del lote 24 de la Copropiedad Central Mayorista de Antioquia P.H., al momento de realizarse la venta del mismo.*

2. *El avalúo realizado por Diana María Loaiza Barragan contratista del IGAC contraviene las disposiciones normativas del reglamento de propiedad horizontal sobre el área construible para efectos de aplicar el método residual.*
3. *El tema del área total del inmueble vs el área construible o vendible, fue un tema de debate en el Concejo de Medellín para efectos de determinar el avalúo del lote ubicado en el denominado bloque 24 de la Central Mayorista de Antioquia.*
4. *El avalúo realizado por Diana María Loaiza Barragán parte de un índice de construcción de tres (3), desconociendo la normativa interna de la Copropiedad Central Mayorista de Antioquia P.H., que limita la construcción a una altura variable hasta el paraboloide, lo cual sólo posibilita tener un índice de construcción de dos (2).*
5. *Precisiones sobre el alcance del avalúo comercial realizado por el IGAC al lote 24 de la Copropiedad Central Mayorista de Antioquia.*
6. *El avalúo presentado por Diana María Loaiza Barragán, no da cuenta de los análisis, experimentos e investigaciones efectuadas para llegar a las conclusiones plasmadas en el mismo.*

*C. Importancia del avalúo catastral con relación al comercial del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia.*

*III. En materia de responsabilidad fiscal queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.*

1. Diligencia y cuidado debido
2. Breve explicación a la figura de impugnación del avalúo contenida en el Decreto 1420 de 1998.
3. Frente a las funciones asignadas a mis poderdantes.

*VI. No existe nexo causal*

Finalmente concluye que en el presente caso no hay certeza de un presunto daño, ni hay conducta dolosa o culposa atribuible a sus representados, ni un nexo causal necesario para unir estos elementos, lo cual conlleva entonces a generar un fallo sin responsabilidad fiscal.



## CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PREVISTO EN LA LEY 610 DE 2000 Y EN LA LEY 1474 DE 2011

El proceso de responsabilidad fiscal es definido como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa (culpa grave) un daño al patrimonio del Estado.

### 2. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

La Responsabilidad Fiscal surge cuando se causa un detrimento al patrimonio del Estado y se configura a partir de la concurrencia de los siguientes elementos:

- Un daño patrimonial al Estado.
- Una conducta dolosa o culposa (culpa grave) atribuible a una persona que realiza Gestión Fiscal, (activa u omisiva), y
- Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

### 3. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL, HECHOS PROBADOS Y VALORACIÓN PROBATORIA

#### 3.1. Del Daño

El daño patrimonial al Estado es concebido en el artículo 6° de la ley 610 de 2000 como:

*“...la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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”.*

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma Dolosa o Culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Una vez determinada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño será posible abordar el análisis sobre la conducta dolosa o culposa (culpa grave) atribuible a una persona que realiza Gestión Fiscal, (activa u omisiva), y el nexo causal o de imputación entre esos dos elementos.

De lo anterior, se desprende la necesidad para este Despacho de empezar metodológicamente su análisis fáctico y jurídico del proceso a partir del daño y posteriormente abordará los siguientes elementos de la responsabilidad, para lo cual valorará el acervo probatorio con respecto al presunto detrimento así:

- El municipio de Medellín adquirió mediante escritura pública No. 1715 del 25 de septiembre de 2013, otorgada en la Notaría Veintisiete de Medellín, el derecho de dominio sobre el inmueble denominado Lote de Reserva No. 1 para el bloque 24 de la Copropiedad CENTRAL MAYORISTA DE ANTIOQUIA P.H., ubicado en el municipio de Itagüí, con matrícula inmobiliaria No. 001 – 457989, como consta en los folios 105 al 116 y 325 al 338 del expediente.
- El inmueble adquirido por el municipio de Medellín se cargó en el sistema SAP por un valor de **DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTE MILLONES PESOS M.L. \$19.920.000.000**, correspondiente a la valoración económica en que fue recibido de su anterior titular Empresas Varias de Medellín, todo ello según el avalúo realizado el 2 de julio de 2013, por la sociedad Activos e Inventarios, véase folios 308, 309, 361 al 375.
- Mediante Resolución de Apertura No. 1021 de abril 13 de 2015, la Secretaria de Servicios Administrativos ordenó el Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 de 2015, cuyo objeto era la *“Enajenación por selección abreviada a través enajenación directa por oferta en sobre cerrado de un bien inmueble propiedad del municipio de Medellín identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 001 – 457989 y COBAMA No. 360 1 001 062 0001 00002 00001 00 724, con un área de 8.300 metros cuadrados, ubicados en la calle 85 carrera 48 – 01 interior 2401 Municipio de Itagüí.”* (Folio 250, 323)
- Finalizado el Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015, la Secretaria de Servicios Administrativos expidió la Resolución 1090 del 24 de abril de 2015 mediante la cual adjudicó el inmueble a la sociedad COMERCIALIZADORA GIRALDO Y GÓMEZ Y CIA S.A. por un valor de **DIECINUEVE MIL CIENTO VEINTITRES MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M.L. (\$19.123.200.000)** (Véase folio 250 y 251).



- El valor del inmueble de propiedad del municipio de Medellín objeto del Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015 se fijó mediante el avalúo realizado por los peritos evaluadores JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO (Véase folio 250 y 251 y folios 64 al 74), como consta en el informe de avalúo ABI 8 -10 No. BF 2015 0562 del 19 de marzo de 2015 (Obsérvese folios 376 al 389).
- Por solicitud de la Contraloría General de Medellín - Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio 1 - el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizó el avalúo con radicación 3052015ER965 del 11 de septiembre de 2015, en el cual estimó en **VEINTINUEVE MIL TREINTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESO M.L. (\$29.033.889.700)** el valor del inmueble propiedad del municipio de Medellín, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 001 – 457989, con un área de 8.300 metros cuadrados, ubicados en la calle 85 carrera 48 – 01 interior 2401 del Municipio de Itagüí (Folios 75 al 100).
- Al realizar un comparativo entre el valor de la enajenación del inmueble, realizado mediante el Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015 se concluye que éste se vendió **NUEVE MIL NOVECIENTOS DIEZ MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESOS M.L. (\$ 9.910.689.700)** por debajo del avalúo estimado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi así:

AVALÚO ELABORADO	VALOR
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Resultado del avalúo a marzo/2015)	\$29.033.889.700
Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladys Elena Rendón Otálvaro (marzo de 2015)	\$19.123.200.000
<b>DIFERENCIA ENTRE LOS AVALÚOS</b>	<b>\$ 9.910.689.700</b>

En este contexto fáctico procederá el Despacho a realizar una valoración de las pruebas recaudadas durante el trámite del proceso, a partir de la sana crítica, para determinar si se logró demostrar en el transcurso del proceso la existencia del daño y su cuantificación como elemento pilar de la estructura de la responsabilidad fiscal.

### **3.1.1. Determinación y cuantificación del daño fundamento en el informe técnico realizado por el IGAC y demás pruebas obrantes en el expediente**

Es importante resaltar que este Despacho en el auto de apertura e imputación partió del informe técnico, con radicación 3052015ER965 del 11 de septiembre de 2015,

realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para determinar y cuantificar el daño patrimonial en una cuantía de **NUEVE MIL NOVECIENTOS DIEZ MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESOS M.L. (\$ 9.910.689.700)**. Informe técnico que fue objeto de contradicción por parte de los presuntos responsables y los terceros civilmente vinculados en los distintos momentos procesales a saber:

- Rendición de las versiones libres
- Presentación de descargos
- Práctica de las pruebas solicitada para contraprobar
- Trámite de contradicción del informe técnico, en la audiencia de descargos, realizada el 25 de julio de 2016, Folio 2903 al 20905
- Presentación de alegatos de conclusión

El decreto 1420 de 1998 estableció las disposiciones, las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles.

En el capítulo cuarto del decreto 1420 de 1998 se fijaron los criterios para la elaboración de avalúos (se señalan sólo los que el Despacho considera pertinentes para el objeto del proceso) así:

***“Artículo 20º.-** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y las personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado y el valor comercial definido independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación.*

***Artículo 21º.-** Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial:*

1. **La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo.**
2. *La destinación económica del inmueble.*
3. *Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad.*
4. *Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos.*

*(...)*

- 8.- *La estratificación socioeconómica del bien*

**Artículo 22º.-** Para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características:

**A. Para el terreno**

1. Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma
2. Clases de Suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección
3. **Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio**
4. Tipo de construcciones en la zona
5. La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte
6. En zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas
7. La estratificación socioeconómica del inmueble

**B. Para las construcciones:**

1. El área de construcciones existentes autorizadas legalmente
2. Los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados
3. Las obras adicionales o complementarias existentes
4. La edad de los materiales
5. El estado de conservación física
6. La vida útil económica y técnica remanente
7. La funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido
8. Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes.”

Por otra parte, el referido decreto 1420 en su artículo 23 le ordenó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la expedición de una resolución en cual debía señalar las normas metodológicas para la realización y presentación de los avalúos.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en cumplimiento del mandato contenido en el Decreto 1420 de 1998, expidió la resolución 620 de 2008 por la cual se estableció los procedimientos para la realización de avalúos.

La resolución 620 de 2008 definió cuatro métodos para realizar avalúos así:

- Método de comparación o mercado, artículos 1º y 10.
- Método de capitalización de rentas o ingresos, artículos 2º y 16.
- Método de costo de reposición, artículos 3º y 13.
- Método (Técnica) residual, artículos 4º y 14.

Este Operador Jurídico se centrará en los métodos de comparación o de mercado y el método o técnica residual, los cuales resultan aplicables inescindiblemente para

el caso de la realización de los avalúo de lotes de terreno, como lo es el inmueble enajenado por el Municipio de Medellín mediante el Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015.

En tratándose del método de comparación o de mercado, el artículo 1º de la resolución 620 de 2008 lo define en los siguientes términos:

**“Artículo 1º.- Método de comparación o de mercado.** Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.”

Por su parte, la resolución 620 de 2008 define en su artículo 4º el método (técnica residual) así:

**“Artículo 4º. Método (técnica) residual.** Es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

*Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir la real posibilidad de vender lo proyectado.*

*Parágrafo.- Este método (técnica) debe desarrollarse bajo el principio de mayor y mejor uso, según el cual el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más rentable, o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la combinación de intensidades que permita obtener la mayor rentabilidad, según las condiciones de mercado.”*

Los distintos expertos en avalúos que rindieron declaración bajo la gravedad de juramento dentro del proceso explicaron en que consiste el método (técnica residual) así:

- El doctor FEDERICO ESTRADA GARCÍA, Gerente de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, en su declaración rendida en la audiencia de descargos del 3 de junio de 2016, folios 1332 y 1333, explicó el método residual y su relación necesaria con método de comparación o de mercado así:

*“Principalmente para la valoración de un lote de terreno es el método residual que consiste en simular el desarrollo de proyecto inmobiliario donde después de los ingresos*

*que obtendría por la venta del proyecto inmobiliario menos los egresos que tendría para adelantar el mismo llego a un valor residual que es al valor del lote, este método necesariamente se debe acompañar con el método de mercado porque para estimar el valor de las ventas que tendría el proyecto que estoy simulando en el lote hago una investigación de mercado en este caso en particular en la misma Central Mayorista se ven los valores de venta que tienen los inmuebles, entonces simulo reconstruir esos mismos locales de esas características los vendo por lo que está reconociendo el mercado descuento los egresos que tendría y ya llego al valor del lote (...)*

- El doctor RODRIGO ECHEVERRI GIRALDO, Gerente General de sociedad Activos e Inventarios Ltda, en su declaración rendida en la audiencia de descargos del 2 de junio de 2016, folios 1259 y 1260, explicó el método residual y su relación imprescindible con método de comparación o de mercado así:

*“... ese residual entonces me dice, de ahí saco los gastos administrativos, la utilidad del constructor y me queda un valor remanente que es por lo que yo puedo pagar por el lote, ese se llama el método del valor residual; simplemente es qué puedo hacer yo, qué me deja la municipalidad y a cómo lo vendo porque, es decir otro componente es el mercado; si yo digo que voy a hacer aquí un edificio y no lo vendo, pues entonces el residual no me da, no puedo comprar ese lote. Son las dos componentes, lo que pueda vender, como mercado puedo vender apartamentos de 100 metros o de 50 metros, o puedo vender bodegas o puedo vender parcelas en un lote de terreno rural, eso se llama el método residual; todo ese ejercicio me lleva a cuál es la maximización que yo le puedo dar al lote, entonces siempre el método del valor residual es el mejor método para avaluar lotes de terreno urbanos, y por eso ahora no les podía contestar si el lote ahora vale más o vale menos por que no conozco la norma.”*

- La ingeniera DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGÁN, designada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para la realización del avalúo solicitado por la Contraloría General de Medellín, en la audiencia de descargos que se realizó la contradicción del informe técnico, efectuada el 25 de junio de 2016, folios 2903 al 2905, explicó el método residual y su relación ineludible con el método de comparación o de mercado así:

*“El método de técnica residual es utilizado generalmente para establecer la determinación de un valor a terrenos, es difícil por ejemplo en casos dados como éste encontrar una oferta de un lote en venta que esté ubicado en una Central Mayorista, porque en ese caso utilizamos el método de comparación de mercado que es el primer ejercicio que uno hace, indagar por inmuebles de características similares, en este caso serían lotes que estén ubicados en una Central Mayorista, que tuvieran un uso comercial y que su norma indicara que es de uso comercial, como está información no se va a conseguir se procede a aplicar el método de técnica residual que consiste dado el marco normativo buscar locales comparables en el mismo contexto, con el mismo uso, por ejemplo en la Central Mayorista, se consiguen las transacciones realizadas y el valor de esas transacciones se monta un posible proyecto, el cual se desarrollaría dentro del lote, entonces se establecen unas ventas, unos costos, el área de construcción total, se hace una proyección de utilidad a eso se le descuenta después la construcción y como*

*resultado quedará el valor del terreno. Usted monta un proyecto como hacen todos los inmobiliarios cuando tienen un lote ellos proyectan unos apartamentos, cuántos bloques van a construir, qué áreas van a tener, cuánto constaría, cuántos van a ser sus parqueaderos los que le establecen norma, entonces, en este caso sería el lote 24 sería el único, buenos los proyectos comparables serían locales de las mismas características o bodegas locales o galpones como los llaman ahí, que se pudieran construir según los índices que indica la norma, la norma me establece un índice ocupación y un índice de construcción, entonces, con las transacciones realizadas indagadas yo monto el proyecto y digo aquí puedo construir, no recuerdo el número, por ejemplo 80 bodegas, con las características de 135 metros cuadrados de área construida, elaboro dentro del ejercicio de potencial desarrollo, que es el que se adjunta aquí dentro del informe, elaboro un supuesto de ventas, de esos a cómo puedo vender, básicamente es el ejercicio es la parte normativa lo que puedo construir, establezco unas ventas, unos costos y la diferencia entre las ventas y los costos me va a generar ese residual, ese residual va a ser el valor del terreno y ya después divido por el área y es el que me determina el valor por metro cuadrado del terreno. Se hace una simulación de ventas a desarrollar ese es el ejercicio que se hace.”*

En síntesis, para este Despacho de acuerdo a la normatividad en cita y las explicaciones dadas por los diferentes expertos en el tema de avalúo de inmuebles, le queda claro que la metodología aplicable para estimar el valor de un terreno que no tiene un mercado de lotes vendidos o transacciones comparables es el método (técnica) residual.

Asimismo, que el método (técnica residual) consiste en estimar las ventas totales de un proyecto constructivo acorde con la reglamentación vigente y que deberá tener en cuenta, a partir del método comparativo o mercado, a qué valor está dispuesto a pagar por metro cuadrado construido cada uno de los potenciales compradores.

También se puede afirmar que existe una relación inescindible o necesaria entre el método (técnica) residual y el método de comparación o de mercado toda vez que no se concibe aplicar el cálculo residual sin antes estimar mediante el método de comparación o de mercado a qué valor estaría dispuesto el futuro comprador adquirir el metro cuadrado de la construcción proyectada.

De igual manera, que para encontrar el valor estimado del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo y el resultado que me arroje esa operación o ese residuo será el valor del lote.

Es así como dentro de la anterior conceptualización metodológica del método (técnica) residual para elaborar avalúos que el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, realizó el avalúo con radicación 3052015ER965 del 11 de septiembre de 2015 (Obrante en los folios 75 al 100 del expediente), y en el cual se indica la simulación del proyecto constructivo así:



EJERCICIO RESIDUAL	
Área Terreno Bruta	8.300,00
Afectaciones	2.808,00
Área Neta Urbanizable	5.492,00
Cesiones Obligatorias 10%	830,00
Área útil	4.662,00
Índice de construcción	3,00
Índice de ocupación	70,00
Ocupación en planta	3.844,40
Área construida	5.766,60
Altura	1,50
Densidad	28,48
Densidad	28,00
Equipamiento comunal y circulaciones	57,70
Parqueadero privado	58,00
Parqueadero visitantes	115,00
No. Locales	28,00
Área por local	135,00
VENTAS	
Valor m2 de local	12.550.000,00
Valor total por local	1.694.250.000,00
Valor Total Ventas	47.439.000.000,00
COSTOS	
Costos financieros	2.371.950.000,00
Utilidad (16%)	7.590.240.000,00
Costos Urbanismo	219.680.000,00
Local m2	1.268.705,00
Placa de parqueo	24.220.000,00
Total costos locales	7.389.275.396,00
Total costos	17.596.634.101,00
RESIDUAL	
Valor Lote	29.842.365.899,00
Valor M2 Lote sobre área bruta	3.595.465,77
Valor M2 Lote adoptado	3.600.000,00

Tomado folio 91 del expediente

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi para la realización del ejercicio residual partió de las normas urbanísticas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Itagüí, acuerdo 20 del 7 de diciembre de 2007 y acuerdo 6 del 23 de mayo de 2014, en consecuencia tuvo en cuenta siguientes afectaciones:

**“ACUERDO 6 DEL 23 DE MAYO DE 2014**

**NORMAS URBANÍSTICAS Y DE CONSTRUCCIÓN PARA USO COMERCIAL y CONGLOMERADOS COMERCIALES**

**Artículo 169º. Índice de ocupación en uso comercial**

3.- Para lotes mayores de 2000 m2: 70% del área neta.

*Parágrafo: En todo caso para la aplicación de los índices de ocupación y construcción aquí establecidos, el lote de terreno que se pretenda desarrollar deberá contar con una sección vial mínima de 13.00 metros; de lo contrario, deberá respetar un retiro adicional que garantice como mínimo trece (13) metros de paramento a paramento. Esta disposición no incluye las urbanizaciones industriales o de servicios de bodegas.*

**Artículo 170º. Índice de construcción en uso comercial**

*El índice máximo de construcción para los conglomerados comerciales y/o de servicios y las urbanizaciones comerciales y de servicios se calculará sobre el área bruta, de la siguiente manera:*

*Para lotes de 2000 m2 en adelante, el índice de construcción será 3.0.*

**Artículo 171º. Cesión para espacio público en uso comercial y/o de servicios**

*Todo proyecto comercial y/o de servicios deberá construir y ceder adicionalmente a lo correspondiente a vías obligadas, un área equivalente al 10% del área bruta del lote con destino a espacio público, de la manera como lo determine el Comité de Desarrollo Territorial.” (Folios 82 al 85 y 90)*

A partir del anterior ejercicio residual, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi estimó el valor comercial del lote 24, ubicado en la Central Mayorista de Antioquia, en **VEINTINUEVE MIL TREINTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESO M.L. (\$29.033.889.700)** y para un valor de metro cuadrado adoptado para el mes de marzo de 2015 de **TRES MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y NUEVE PESOS M.L. (\$3.498.059).**

Por otra parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para la aplicación del método (técnica) residual partió del valor del metro cuadrado construido, al cual estarían dispuestos a pagar los potenciales compradores, de \$12.550.000, estimación obtenida a partir del método de comparación o mercado como se indica en el respectivo informe en la paginas 16 y 17, visibles a folios 92 y 23 del expediente.

Según las pruebas obrantes en la foliatura este valor estimado por metro cuadrado construido para realizar el ejercicio residual no resulta irrazonable e injustificado por las siguientes consideraciones:

- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizó un estudio serio de los valores de mercado en la Central Mayorista de Antioquia, el cual fue consignado en el informe de avalúo el cuadro análisis del sector (Folio 92).
- Las consultas que hacen los peritos que avaluaron el inmueble para su venta, Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, relacionadas en cuadro “OFERTAS EN BODEGAS MAYORISTA” dan cuenta de valores para venta por metro cuadrado de \$19.791.667 y \$12.500.000 (Folio 70).
- Para el 21 de julio de 2015, antes de que el municipio de Medellín realizara la entrega material del inmueble (31 de agosto de 2015, Folio 435) y suscribiera la escritura pública de compraventa (8 de septiembre de 2016, folios 439 al 457), los tenedores irregulares de parte del lote 24 de la Central Mayorista, convinieron con el Municipio de Medellín y el adjudicatario del predio en el proceso de enajenación que adquirirían una propiedad sobre la construcción que se realizaría en aludido lote, por la cual pagarían un valor de \$12.000.000, por metro cuadrado, obsérvese:

*“2. El valor del metro cuadrado construido será vendido en DOCE MILLONES DE PESOS M.L. a los actuales ocupantes del bloque 24 en proporción a los módulos ocupados por cada uno de ellos. Dejando la salvedad que si alguno de éstos tuviese interés en adquirir más área de actualmente ocupada adquirirá el metro cuadrado al valor comercial en el momento de la compra.” Folio 1599 y 1600)*

Para este Despacho el hecho de que los tenedores irregulares del predio que fuera del Municipio estuvieran dispuestos a pagar a \$12.000.000 de pesos por el metro cuadrado construido para hacerse a la titularidad del dominio de una porción del mismo, cuando venían reclamando un pretendido derecho por el tiempo que han sido tenedores, indica que efectivamente el metro cuadrado para la época en que se realizó el avalúo debió ser superior a los \$12.000.000 el valor del metro cuadrado construido.

### **3.1.2. Reparó de los presuntos sobre el error por no haber tenido en cuenta el área ponderada establecida en el reglamento de propiedad y el límite de altura**

De otro lado, en cuanto a los criterios para estimar el valor del predio por el método (técnica) residual los presuntos responsables han manifestado que existe un error en el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al no haberse tenido en cuenta la previsión que se hizo en el reglamento de propiedad horizontal de la Central Mayorista, contenido en el artículo 8º de la escritura pública 136 de 1986, modificado por los artículos 7º y 33 de escritura pública 1775 de 2006 (Véase CD, folio 2132), en el sentido de asignar en el reglamento un área ponderada de 3.700 m<sup>2</sup> para el bloque de reserva 24 de la Central Mayorista, cuestión que limita las construcciones a dicha área y así como restringe la altura a dos (2) pisos.

Para este operador jurídico dicho reparo no es relevante por los siguientes argumentos:

- En solicitud de aclaración del informe de avalúo, realizada al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, acerca de qué disposiciones se deben utilizar como referencia normativa para la modelación del proyecto urbanístico que dará lugar al valor residual del predio, la regulación legal del Plan de Ordenamiento Territorial como potencialidad de desarrollo o las reglamentaciones internas acordadas por los copropietarios en el reglamento de propiedad horizontal, éste manifestó:

*“Según lo previsto por el artículo 4 de la Resolución IGAC 620 de 2008, al aplicar el método residual, se debe tomar en consideración la **reglamentación urbanística vigente**, partiendo del principio de mayor y mejor uso y tomando en consideración en cualquier caso que exista una factibilidad comercial del proyecto planteado, de tal suerte que a partir del uso o usos más rentables, se realiza la valoración de ventas de un proyecto urbanístico que tenga la posibilidad real de ser vendido.*

*Ahora bien, es necesario señalar que el artículo 2 de la Ley 675 de 2001, por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal, consagra que los reglamentos de propiedad horizontal deberán ajustarse a lo dispuesto en la normatividad vigente.*

*Por lo anterior, la normatividad con la cual se determina el valor comercial del terreno corresponde a la reglamentación urbanística vigente, resaltando que en cualquier caso el régimen de propiedad horizontal debe estar acorde a ésta.” (Folio 2964)*

- El artículo 22 del Decreto 1420 de 2008, dispuso que tratándose de terrenos se tendrán en cuenta específicamente las normas urbanísticas sin hacer referencia a las normas del reglamento de propiedad horizontal situación que es entendible en tanto no se han construido las zonas que serán área comunes y privadas, cuestión de la que sí se ocupa de reglamentar para el caso de construcciones, veamos:

**“Artículo 22º.-** *Para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características:*

*A. Para el terreno*

1. Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma
2. Clases de Suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección
3. **Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio**
4. Tipo de construcciones en la zona
5. La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte
6. En zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas
7. La estratificación socioeconómica del inmueble

*B. Para las construcciones:*

1. El área de construcciones existentes autorizadas legalmente
2. Los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados
3. Las obras adicionales o complementarias existentes
4. La edad de los materiales
5. El estado de conservación física
6. La vida útil económica y técnica remanente
7. La funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido
8. Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes.”

Cuestión que es reiterada en el artículo 4º del Decreto 620 de 2008 para la aplicación del método (técnica) residual en la estimación de los valores de terrenos.

- El doctor FEDERICO ESTRADA GARCÍA, Gerente de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, en su declaración rendida en la audiencia de descargos del 3 de junio de 2016, folios 1332 y 1333, se pronunció en relación con las limitaciones de los reglamentos de propiedad horizontal y la aplicación del método residual así:

*“Inicialmente debo decir que en mi calidad de representante legal no tengo la claridad absoluta de que en su momento existía la limitación o prohibición por parte del reglamento de propiedad horizontal. La segunda parte de la pregunta es adecuado o no aplicar el método cuando expresamente o lo prohíba o se tengan que hacer algunos trámites, pues yo diría que si estoy absolutamente seguro que bajo ninguna manera podré obtener el permiso creo que no es adecuado la aplicación del método, **pero si existe la posibilidad**, puedo cuantificarlo, puedo ver en el tiempo lo que eso significa creo que se podría utilizar, seguramente en el momento que esté uno haciendo el avalúo tendrá que hacer uno mayores análisis pero de plano no podría descartar la posibilidad de hacerlo.” (Negrillas y subrayado del Despacho)*

Posibilidad que fuera real para el caso del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia si se tiene en cuenta que ya los copropietarios habían autorizado otra edificación por encima de la altura supuestamente limitada en el reglamento de la copropiedad y que incluso se materializó para el adquirente del lote 24 a quien se le permitió realizar una edificación de doce (12) pisos. Ahora el tema de las compensaciones que haya tenido que realizar el adjudicatario del predio para obtener la aprobación por parte de los copropietarios para tramitar su licencia de construcción no puede ser tenida en cuenta por cuanto la simulación del proyecto constructivo que realizó el IGAC, para estimar el valor comercial del inmueble, no tiene como presupuesto una construcción de 12 pisos.

- Ahora para el caso del avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, estima este Operador Jurídico que resulta irrelevante la discusión de la primacía del reglamento de propiedad horizontal o el Plan de Ordenamiento Territorial – POT – por cuanto según se desprende de los cálculos realizados por el IGAC para determinar los 5.766,6 metros cuadrados como área construida y 3.780 metros cuadrados como área vendible (\* véase cuadro) a la que llegó en su simulación se ajusta a lo previsto en el POT y en el reglamento de propiedad horizontal en tanto tal densidad de construcción es posible levantarla en tan sólo dos (2) pisos y teniendo en cuenta las limitaciones del reglamento de propiedad horizontal tanto en cuanto a su área ponderada y altura.

\*Cuadro

AVALÚO	AREA CONSTRUIDA M2		AREA VENDIBLE M2	
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Esta cifra se toma de lo que indica el cuadro del ejercicio constructivo denominado “Área Construida”	5.766,60	Es valor se obtiene del ejercicio constructivo presentado por el IGAC multiplicando “No. de Locales” por “Área de local”	3.780,00

Así las cosas, las áreas utilizadas por el IGAC no riñen con el reglamento de propiedad horizontal e incluso se encuentran por debajo de las áreas consideradas por los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro y las aprobadas para el Proyecto Constructivo del Bloque 24 por la Asamblea General de Copropietarios de la Central Mayorista, para los dos (2) primeros niveles como se explica a continuación:

- El avalúo presentado por los peritos que avaluaron el inmueble para su venta, Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, dan cuenta que el área vendible o construible es de 6.640 metros cuadrados, y según explica la apoderada en sus alegatos de descargos corresponde a un proyecto constructivo de dos (2) plantas, área que igualmente resulta superior a los cálculos estimados por el IGAC en su avalúo como área construida o vendible.
- Por su parte el Proyecto Constructivo del Bloque 24 que le fue aprobado por la Asamblea General de Copropietarios de la Central Mayorista de Antioquia, del 31 de marzo de 2016, al adquirente del terreno fue para realizar una edificación de doce (12) pisos con un área construida de 67.310,47 metros cuadrados, de los cuales el área vendible es de 36.773,62 metros cuadrados, todo según las siguientes áreas piso:

NIVEL	AREA CONSTRUIDA M2	AREA VENDIBLE M2	AREAS COMUNES M2	AREA MÍNIMA UNIDAD INMOBILIARIA M2	UNIDADES INMOBILIARIAS
SOTANO	4.549,63	2.822,42	1.727,21	15,00	120,00
PRIMERO	4.482,23	3.139,32	1.342,91	50,00	56,00
SEGUNDO	4.803,21	2.633,80	2.169,41	35,00	45,00
TERCERO	4.861,44	2.188,95	2.672,49	35,00	50,00
CUARO	4.861,44	2.188,95	2.672,49	35,00	50,00
QUINTO	4.861,44	2.164,00	2.697,44	2,00	1.091,00
SEXTO	4.861,44	2.183,69	2.677,75	11,77	184,00
SEPTIMO	4.861,44	2.183,69	2.677,75	11,70	184,00
OCTAVO	4.861,44	2.183,69	2.677,75	11,70	184,00
NOVENO	4.861,44	2.183,69	2.677,75	11,70	184,00
DECIMO	4.861,44	2.183,69	2.677,75	11,70	184,00
UNDECIMO	4.861,44	3.868,58	992,86	50,00	70,00
DUODECIMO	4.861,44	3.868,58	992,86	50,00	70,00
TERRAZA	4.861,00	2.980,57	1.880,43	50,00	70,00
<b>TOTALES</b>	<b>67.310,47</b>	<b>36.773,62</b>			

Como se aprecia la utilización de los primeros dos (2) pisos, sin contar el sótano, implica un área construida de 9.285,44 metros cuadrados y un área vendible de 5.773,12 metros cuadrados, área que igualmente resulta superior a los



conservadores cálculos considerados por el IGAC en su avalúo como área construida vendible (Folios 2917 al 2942).

NIVEL	AREA CONSTRUIDA M2	AREA VENDIBLE M2	AREAS COMUNES M2
PRIMERO	4.482,23	3.139,32	1.342,91
SEGUNDO	4.803,21	2.633,80	2.169,41
<b>TOTALES</b>	<b>9.285,44</b>	<b>5.773,12</b>	

Así las cosas, para este Operador Jurídico, si en gracia de discusión se considerara que la ocupación en planta de la edificación sólo es posible construir hasta 3.700 metros cuadrados, eso no descalifica el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por cuanto los cálculos elaborados por los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro y la aprobación Proyecto Constructivo del Bloque 24 realizada por Asamblea General de Copropietarios de la Central Mayorista dan cuenta que de todos modos es posible contar con un área construida vendible para una edificación de dos (2) planta superior a la considerada por el IGAC en su ejercicio residual. De lo dicho se colige que el proyecto constructivo simulado por IGAC es factible respetando la pretendida limitación establecida en el reglamento de propiedad horizontal en cuanto a su ocupación en planta y la limitación en altura como se colige del siguiente cuadro comparativo:

AVALÚO	AREA CONSTRUIDA M2	AREA VENDIBLE M2
Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro <b>(Previsto para dos (2) pisos)</b>	No indica	6.640,00
<b>Áreas de dos (2) pisos</b> para el Proyecto Constructivo Bloque 24 aprobado por la Asamblea de Copropietarios	9.285,44	5.773,12
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	5.766,60	<b>3.780,00</b>

En conclusión, según la aprobación que la Asamblea General de Copropietarios de la Central Mayorista de Antioquia le impartió al proyecto constructivo del bloque 24 era perfectamente factible elaborar un proyecto constructivo de dos (2) plantas, respetando las limitaciones del reglamento de propiedad horizontal, partiendo de un área construida de 9.285,44 metros cuadrados y un área vendible de 5.773,12 metros cuadrados para dos pisos que se encuentran muy por encima de las conservadores metros cuadrados estimados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en sus cálculos.

En este orden de ideas, no se puede predicar los supuestos errores en los presupuestos normativos utilizados por IGAC para hacer su avalúo en tanto no afectan las disposiciones establecidas en el reglamento de propiedad horizontal en cuanto a metros cuadrados construibles y vendibles limitados a dos (2) plantas.

### **3.1.3. Reparó al avalúo elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -, por cuanto fue realizado en un momento diferente y condiciones del predio diferentes**

Otro reparo que le han endilgado los presuntos responsables al avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a través de sus apoderadas, consiste en que las condiciones para el momento en que el IGAC realizó, noviembre de 2015, el avalúo el bien inmueble no se encontraba ocupado por invasores o tenedores irregulares como si lo estaba para el momento en que se realizó el avalúo para la venta por parte de los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, 19 de marzo de 2015 y adicionalmente que existían demandas inscritas de los ocupantes con la finalidad de adquirir la porción del lote por usucapión o pertenencia.

De igual manera, este Despacho considera que la ocupación del inmueble por tenedores irregulares, para el caso especificó tampoco resulta relevante para desvirtuar el avalúo realizado por el IGAC en tanto el avalúo se efectúa para estimar el *valor intrínseco del bien inmueble* sin considerar los gravámenes o limitación a la propiedad, salvo las afectaciones de que trata el artículo 37 de la Ley 9º de 1989 legamente inscritas o las servidumbres aparentes y continuas (artículo 21 y literal A. del artículo 22 del Decreto 1420 de 1998 y artículo 8º de la Resolución 620 de 2008) que no era el caso de lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia.

A la precedente conclusión se llega cuando se revisan las disposiciones, las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles contenidas en el decreto 1420 de 1998 y la resolución 620 de 2008, cuestión que resulta lógica en tanto un avalúo lo que busca es encontrar el *valor real del inmueble*.

Repárese en las metodologías desarrolladas en la resolución 620 de 2008 para hallar el valor comercial de un inmueble con aplicación del: (i) Método de comparación o mercado, artículo 1º y (ii) Método (técnica) residual, artículo 4º así:

(i) “**Artículo 1º.- Método de comparación o de mercado.** Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo.

*Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.”*

(ii) “**Artículo 4º.- Método (técnica) residual.** Es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística

vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

*Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir la real posibilidad de vender lo proyectado.*

*Parágrafo.- Este método (técnica) debe desarrollarse bajo el principio de mayor y mejor uso, según el cual el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más rentable, o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la combinación de intensidades que permita obtener la mayor rentabilidad, según las condiciones de mercado.”*

En la metodología de comparación o de mercado trascritas no se hace referencia a que las ofertas o transacciones recientes que se utilizan para determinar el valor de mercado se les deba estudiar si éstos fueron vendidos afectados por cualquier limitación a la propiedad (inscripciones de demandas u otros gravámenes sobre la propiedad) y al no ser objeto de indagación esta situación en la investigación de la oferta no puede trasladarse esta situación al bien sobre el que recaerá el avalúo para afectar su valor comercial, se insiste una cosa es el valor de inmueble objetivamente considerado y otra situación son las afectaciones jurídicas que puedan tener derecho de dominio en su uso, goce y disposición.

Las afectaciones en el uso, goce y disposición van a tener incidencia en el derecho de propiedad y se reflejarán en el *precio específico de la transacción* que se pueda realizar entre el vendedor y adquirente y no en el valor objetivo de la tierra comercialmente considerada.

Es por lo anterior que los avalúos comerciales no determinan precio de las transacciones específicas sino el valor real de los inmuebles en el comercio, por eso es que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi expresó a través de la persona comisionada para que realizara el avalúo:

**“Preguntada:** ¿La invasión del lote presenta alguna incidencia a la valoración del mismo? **Responde:** Se valora el terreno, el objeto del avalúo es el terreno, y ya el tipo de saneamiento u otras actividades que se requieran adicionales para el lote en este momento eso no se estima dentro del informe de avalúo, son características adicionales que ya tendrían que entrar a valorar el vendedor a sanear o a valorar de otra forma, pero nosotros no determinamos ese tipo de anexos o ese tipo de situaciones jurídicas, de ocupación, el avalúo se hace sobre el terreno con la norma establecida y lo que el mercado indica en él, pero nosotros vamos a no nos trataría establecer ese tipo de valores o estimar un valor adicional por ocupación, nosotros siempre valoramos el terreno que generalmente esas actividades de saneamiento

van intrínsecas a la entidad quien es propietaria del inmueble, eso no es tarea de nosotros los evaluadores.”

**“Preguntada:** ¿Yo le pregunto si yo necesito el inmueble para la venderlo la entidad que va a hacer la venta debe tener en cuenta, entonces, esas valoraciones o sea eso se ve reflejado en el avalúo que yo necesito para la venta? **Responde:** El encargo avaluatorio es muy claro simplemente usted va a solicitar lo que el perito evaluador le diga ese tipo de estimaciones simplemente le entrega la información física y valóreme este inmueble y con qué objeto es si es para la venta o para efectos contables uno siempre debe enmarcarse en algo, pero esas cosas adicionales nosotros no tenemos como establecer la ocupación o las invasiones si estos procesos jurídicos que eso es como muy etéreo para llegar uno a definir ese tipo de valor o afectación que pueda llegar a tener inmueble se valoran es en condiciones normales simplemente se hace el avalúo del terreno esas cosas adicionales que llegasen a tener no son reflejadas en el folio de matrícula nosotros no las podemos estimar. De hecho existe un antecedente desde el 2011 también es realizado por el Instituto y ahí se valora es el terreno no sé las condiciones de pronto en el 2011 si eran las mismas o parecidas a las de marzo de 2015, pero esos supuestos o cosas adicionales no son encargo avaluatorio para nosotros, o sea, no tengo la capacidad para decir cuánto jurídicamente puede costar desocupar, esa no es tarea nuestra, solamente el valor del terreno y justificar o soportar técnicamente cuánto puede costar el valor del metro cuadrado del terreno.” (Subrayado del Despacho).

La afirmación realizada por la ingeniera del IGAC es compartida por el doctor RODRIGO ECHEVERRI GIRALDO, Gerente General de sociedad Activos e Inventarios Ltda, en su declaración rendida en la audiencia de descargos del 2 de junio de 2016, folios 1259 y 1260, manifestó:

**“Preguntado:** ¿Doctor Rodrigo le pregunto en que consiste la inspección o visita ocular, que es lo que se observa en el momento en que ustedes van a hacer un avalúo, veo que en este avalúo hay otros locales comerciales de la Central Mayorista, pero mi pregunta se refiere específicamente al lote 24, que es lo que se observa en esa visita ocular? **Responde:** Ahí inclusive lo acabo de ver hay una serie de todos tipo invasión que inclusive no las tenemos en cuenta para la construcción, no tenemos sino en cuenta el valor del lote, nosotros no medimos, nosotros vamos y hacemos la inspección, vemos el lote, vemos la vecindad y nos vamos al POT, porque es que un lote, un lote es una manga, nosotros tampoco hacemos estudios hidráulicos ni de suelos nada de esas cosas, nosotros es lo que vemos cierto y la normatividad, con esa normatividad nosotros montamos un residual, lo que se puede hacer de acuerdo a lo que establece el POT, eso inclusive esa fórmula del calculo que yo hice lo puedo aportar también porque eso es memoria del cálculo de este avalúo.” (Subrayado del Despacho)

De igual manera, el perito Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, quien participó en la elaboración del el avalúo para la venta expresó:

**“Preguntado:** ¿Diga por favor que es eso de castigo o premio para un lote en la práctica avaluatoria? **Responde:** Cuando nosotros fuimos al predio el predio estaba, tenía una invasión y cobraban una cuota, porque nos dimos cuenta, de parqueo tanto de vehículos como de las carretas que habían, la gente de arrendamientos su vivienda a la cual yo le hago avalúos también, me dijo que tuviera cuidado que esa zona la manejaba el bolo y la colinita, también nos entregaron un informe de sanidad vimos que había deterioro en la zona que al ver el plano que nos suministraron en la Central Mayorista y corroborarlo con la página web, no aparecía demarcado el lote, que le decían las Malvinas, porque era como zona en guerra para ellos, no les cobraban administración sino que les cobraran una cuota de aseo, vimos que no estaba delimitado, no estaba cercado teníamos que ver el plano de prediación y de la ficha catastral para ver de dónde a donde era que iba el lote entonces nosotros consideramos que era un lote normal para la construcción y no, como no sabíamos ahí si lo iban a vender, si iba a llegar por decir un éxito, o un jumbo, un Macdonalds o algo no era negocio de oportunidad, no le damos ningún permio pues y por ser un lote que está dentro de una copropiedad que tiene buen valor por eso nosotros no lo castigamos.”

(...)

**Preguntado:** ¿Díganos si usted conoció...si este inmueble esta...narre lo que le conste respecto de esos procesos judiciales a que pudiera estar sometido? **Respuesta:** Nosotros tuvimos el certificado de libertad vimos que habían unos procesos pero los evaluadores no revisamos procesos y dejamos una nota en el avalúo donde dice que los evaluadores no realizamos estudio de títulos, sin embargo después la Doctora María Alejandra nos dijo que tenía unos procesos y nos los mostró.” (Resaltado del Despacho)

Por su parte, Gladis Elena Rendón Otálvaro, quien participó en la elaboración del avalúo para la venta explicó:

**“Preguntada:** Por favor indique si el tema de las invasiones o de los ocupantes que tenía allí el lote 24 fue tenido en cuenta de alguna forma para hacer el avalúo. **Responde:** Cuando uno ve un inmueble uno se lleva muchas apreciaciones que son útiles en el momento de conceptualizar valor, no voy a negar que ver un lote tan grande invadido parcialmente y con los problemas de salubridad que tenían, no dejaba de llamar la atención, pero en lo que respecta en la formulación de cómo hallamos el valor del lote, lo único que nos sirvió fue para no premiar el valor del metro cuadrado, no se le podía premiar por que tenía un precedente que no se sabía cuándo se iba a resolver o si se iba a resolver, en el caso particularmente cuando yo vi ese lote, yo dije el Municipio tiene aquí un potencial grandísimo para construir, me fije en el reglamento de propiedad horizontal y vi que podía con consulta de la asamblea realizar dos pisos y dije pues finalmente algún día lo desarrollará, pero con esta invasión yo no puedo dar más valor del que me está arrojando un residual, no lo puedo premiar, más bien castigar, pero cómo castigar más este valor? no lo deje en pleno y eso fue lo que conceptualizamos mi compañero y yo.”



**Preguntada:** *¿En esas visitas de la Contraloría a las que usted hizo referencia se le solicitó aportar más información, dar claridad sobre el avalúo que se había realizado, por favor narre lo que le conste a ese respecto?* **Responde:** *Permítame me remito a la parte final del avalúo para poderle precisar, bueno en este no está, pido permiso para consultar un documento que traje; hacia el mes de junio nos citan a la oficina del doctor Jorge Mario Velásquez en esa oportunidad lo conocí, para preguntarnos términos generales del avalúo como había sido el desarrollo, como lo habíamos afrontado, que métodos habíamos utilizado que ópticas y que parámetros habíamos tenido en cuenta y con la doctora María Alejandra Gómez Bohórquez encargada de revisar los títulos, nos encargó de realizar unas aclaraciones porque en el avalúo se precisaron algunos errores de digitación, así fue como se aclaró el número de la matrícula inmobiliaria, se procedió a hacer una descripción detallada del estado del inmueble de lo que habíamos visto en nuestra primera visita, se nos hablaron de las limitaciones al derecho creo que este predio tenía unas limitaciones jurídicas, que alcance a entender que eran dos pertenencias y una de restitución de inmueble alcanzamos a dejar claro que era un lote de reserva que lo tenía reservado la copropiedad para desarrollar en el algún proyecto comercial futuro...* (Resaltado del Despacho).

Así las cosas, para el Despacho es claro que no se presentaron dos circunstancias distintas entre el momento del avalúo del predio por parte del IGAC, que se realizó, noviembre de 2015, y el avalúo cuando fue practicado por los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, 19 de marzo de 2015, en tanto como se demostró lo que se estimó ambos casos fue el valor comercial del terreno el cual no sufrió ninguna alteración entre los diferentes momentos de avalúo porque las tenedores irregulares o registros de demandas no fueron tenidos en cuenta por ninguno de los dos.

Se repite, en un avalúo comercial no se valora en cuánto se afecta el *derecho jurídico de dominio*, como consecuencia tener el titular perturbado el uso, el goce o la disposición y su incidencia en el precio específico de transacción, sino cuál es el valor real de un inmueble en el mercado. Como lo expresó la ingeniera comisionada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi estas valoraciones exceden el encargo de avalúo para la determinación del valor comercial del inmueble y cree el Despacho que su valoración, en caso de tener que realizarse, debe efectuarse por otro tipo de profesionales idóneos con conocimientos jurídico del derecho de dominio, en litigios sobre propiedad inmobiliaria y específicamente comprender que significa la imprescriptibilidad de los bienes fiscales.

Aquí conviene detenerse un momento más en la irrelevancia de la ocupación parcial del predio por tenedores irregulares por cuanto la entidad cuando convocó a la Enajenación por selección abreviada a través de enajenación directa por oferta en sobre cerrado del *bien inmueble de propiedad del Municipio* de Medellín, identificado con matrícula inmobiliaria N°. 001-457989 y COBAMA N° 360 1 001 062 0001 00002 00001 00 724 no hizo referencia a que estuviera enajenando tan sólo la nuda



propiedad, en consecuencia estaba asumiendo la obligación como vendedor de entregar el inmueble con el uso, goce y disposición al comprador que resultara adjudicatario dentro del proceso de selección, como efectivamente fue lo que hizo, como consta en la resolución No. 1090 del 24 de abril de 2015, véase folio 250 del expediente.

Obligación de entrega real y material con uso, goce y disposición que el municipio de Medellín cumplió cabalmente como da cuenta el acta de entrega material, levantada, del 31 de agosto de 2015, en la cual se indica:

*“TERCERO: Que el municipio de Medellín hace entrega real y material del inmueble descrito en numeral primero del presente documento, libre de ocupantes y limitaciones al derecho de dominio; salvo lo pertinente al reglamento de propiedad horizontal.*

*CUARTA: Que COMERCIALIZADORA GIRALDO Y GÓMEZ Y CIA S.A., a través de su representante legal, recibe a entera satisfacción el inmueble descrito en el numeral primero en las condiciones que se encuentra, esto es libre de ocupantes, tenedores o invasores, con cerramiento en malla eslabonada de una altura de 2.70 metros, con base en concreto y tres puertas cerradas; para constancia se anexa registro fotográfico.” (Folio 435)*

Para este Despacho no resulta aceptable el argumento de que el municipio pudo entregar materialmente el inmueble porque el comprador adjudicatario otorgó beneficios a los tenedores irregulares que se encontraban realizando actividades económicas en el predio objeto de la venta por cuanto según el avalúo realizado por el municipio de Medellín el valor del metro cuadrado tenía un valor de \$11.000.000 millones de pesos y según el IGAC el valor del metro cuadrado ascendía a \$12.550.000 y a los tenedores irregulares se les ofreció venderles metro cuadrado construido a \$12.000.0000, sin que implicara una carga para el adjudicatario del lote distinta a las expectativas razonables de comercialización del lote en relación con su valor comercial, como se acredita con la prueba documental obrante en el expediente en los folios 1599 y 1600 así:

*“2. El valor del metro cuadrado construido será vendido en DOCE MILLONES DE PESOS M.L. a los actuales ocupantes del bloque 24 en proporción a los módulos ocupados por cada uno de ellos. Dejando la salvedad que si alguno de éstos tuviese interés en adquirir más área de actualmente ocupada adquirirá el metro cuadrado al valor comercial en el momento de la compra.” Folio 1599 y 1600)*

**3.1.4. Reparó de la defensa en cuanto aduce que el avalúo practicado por el Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-. no da cuenta de memorias que constaten los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones lo mismos que los fundamentos técnicos y científicos de sus conclusiones.**

Los presuntos responsables a través de su defensa aducen que el avalúo realizado por el Geográfico Agustín Codazzi - IGAC- no da cuenta de memorias que constaten los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones lo mismos que los fundamentos técnicos y científicos de sus conclusiones.

Dicha afirmación no es compartida por este Despacho en tanto en la audiencia de descargos que se llevó a cabo el 25 de julio de 2016 (folios 2903 al 2905) para la sustentación y contradicción del informe técnico avalúo, la ingeniera DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGÁN, designada por el IGAC para que hiciera la estimación del valor comercial del lote objeto del proceso, bajo la gravedad del juramento indicó el procedimiento que se siguió para realizar el avalúo así:

***“Preguntada:** ¿Cuál es el procedimiento interno que utiliza el IGAC para la práctica de los informe técnicos? **Responde:** Es el establecido en la resolución 620 establecida por el mismo instituto Agustín Codazzi y en cuanto al marco jurídico del decreto 1420 de 1998, son las dos que reglamentan del proceso avalúos. Internamente el manual procedimiento indica que una vez llegada la solicitud por parte del solicitante en el cual se establece el marco jurídico sobre el cual se va hacer el avalúo se adjunta una información básica sobre identificación del inmueble, procede a asignar un perito evaluador vinculado bien sea de planta o mediante OPS, la persona asignada se traslada al sitio del inmueble, la cobertura del Instituto Central del Agustín Geográfico Codazzi es nacional, puede hacer avalúos en cualquier parte del país si así se nos designa, posteriormente de la visita y la información recopilada el perito procede a elaborar el informe que es presentado ante un Comité. El Comité está conformado por las mismas personas del yip de avalúos que cuentan con las mismas a nivel nacional en avalúos el Comité hace unas sugerencia o ajustes al avalúo para que el avalúo salga de la mejor manera según lo establecido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se hacen los ajustes o correcciones realizadas por el Comité nuevamente vuelve y se presenta y ya si es aprobado por ellos se le da salida al informe de avalúo al cliente o solicitante.*

(...)

***Preguntada:** ¿Quién realizó la revisión del avalúo por usted efectuado al bloque 24 de la Central Mayorista? **Responde:** La ingeniera Maria Isabel Ortíz, lo revisa, posteriormente ella solicita a los Comités, de los cuales queda un acta en cada expediente de avalúo en el archivo del Instituto.*

***Preguntada:** ¿Indíqueme al despacho si el procedimiento seguido para la realización del avalúo del bloque 24 de la Central Mayorista ubicada en el Municipio de Itagüí fue el que indicó anteriormente? **Responde:** Si señor, se realizó la solicitud por parte de la Contraloría, se me dio una designación oficial por oficio procedimos a realizar la visita, el traslado a la ciudad de Medellín y realizar la visita o inspección ocular al inmueble. En esa visita se recopila información con peritos de la zona, porque la Central Mayorista es*

un inmueble atípico, posteriormente de eso se devuelve uno a la ciudad de Bogotá y allá elabora el informe de avalúo que se entrega a yip de avalúos y él designa un revisor, este revisor solicitó el Comité, se realizaron las observaciones pertinentes las ajuste volví y lo presente y posterior a este quedó aprobado el informe.

**Preguntada:** ¿Sírvese manifestar cuál es la normatividad que rige la metodología para la realización de los avalúos de inmuebles en el país? **Responde:** A nivel nacional la resolución 620 de 2008 y la 1420 cuando de pronto se trata documentos para allegar la solicitud.

**Preguntada:** ¿Sírvese explicar de la anterior normatividad que métodos de evaluación establecen? **Responde:** Dentro de la resolución 620 está método técnica residual, el método de comparación de mercado, el método de reposición que va dirigido básicamente a la parte de construcción y el de rentas son los cuatro métodos de la resolución.

**Preguntada:** ¿De acuerdo a su anterior respuesta dígame al despacho en que consiste el método de técnica residual? **Responde:** El método de técnica residual es utilizado generalmente para establecer la determinación de un valor a terrenos, es difícil por ejemplo en casos dados como éste encontrar una oferta de un lote en venta que esté ubicado en una Central Mayorista, porque en ese caso utilizamos el método de comparación de mercado que es el primer ejercicio que uno hace, indagar por inmuebles de características similares, en este caso serían lotes que estén ubicados en una Central Mayorista, que tuvieran un uso comercial y que su norma indicara que es de uso comercial, como está información no se va a conseguir se procede a aplicar el método de técnica residual que consiste dado el marco normativo buscar locales comparables en el mismo contexto, con el mismo uso, por ejemplo en la Central Mayorista, se consiguen las transacciones realizadas y el valor de esas transacciones se monta un posible proyecto, el cual se desarrollaría dentro del lote, entonces se establecen unas ventas, unos costos, el área de construcción total, se hace una proyección de utilidad a eso se le descuenta después la construcción y como resultado quedará el valor del terreno. Usted monta un proyecto como hacen todos los inmobiliarios cuando tienen un lote ellos proyectan unos apartamentos, cuántos bloques van a construir, qué áreas van a tener, cuánto constaría, cuántos van a ser sus parqueaderos los que le establecen norma, entonces, en este caso sería el lote 24 sería el único, buenos los proyectos comparables serían locales de las mismas características o bodegas locales o galpones como los llaman ahí, que se pudieran construir según los índices que indica la norma, la norma me establece un índice ocupación y un índice de construcción, entonces, con las transacciones realizadas indagadas yo monto el proyecto y digo aquí puedo construir, no recuerdo el número, por ejemplo 80 bodegas, con las características de 135 metros cuadrados de área construida, elaboro dentro del ejercicio de potencial desarrollo, que es el que se adjunta aquí dentro del informe, elaboró un supuesto de ventas, de esos a cómo puedo vender, básicamente es el ejercicio es la parte normativa lo que puedo construir, establezco unas ventas, unos costos y la diferencia entre las ventas y los costos me va a generar ese residual, ese residual va a ser el valor del terreno y ya después divido por el área y es el que me determina el valor por metro cuadrado del terreno. Se hace una simulación de venta a desarrollar ese es el ejercicio que se hace.

**Preguntada:** ¿De acuerdo a su anterior respuesta el método que usted aplicó para hacer el avalúo al bloque 24 de la Central Mayorista fue el residual? **Responde:** Correcto."

En este orden de ideas, para el Despacho es claro que en la elaboración del avalúo elaborado por la perito designada por el IGAC se ajustó al decreto 1420 de 1998 y la resolución 620 de 2008 que regulan el procedimiento, los parámetros y criterios para elaborar avalúos y asimismo el informe presentado da cuenta explicada de los cálculos y razonamiento que fundamentaron la estimación del valor comercial del inmueble así como la fuente de información y el fundamento técnico de las conclusiones.

**3.1.5. El avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – fue elaborado por la señora DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGÁN quien no cuenta con el Registro Nacional de avaluadores.**

Para este Organismo de Control Fiscal, no constituye ningún impedimento y ni le resta eficacia o valor al avalúo realizado por la ingeniera DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGÁN, por cuanto éste fue realizado en virtud de la facultad que le otorgó el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 a las Contralorías de solicitar informes a entidades públicas o particulares sin necesidad de que cuenten con registro alguno ante el Registro Nacional de Avaluadores.

Lo verdaderamente importante es la idoneidad de la entidad y de la persona que elabora el informe técnico, en el presente caso se dan las dos circunstancias, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC – es una entidad legalmente facultada para producir avalúos y la ingeniera DIANA MARÍA LOAIZA BARRAGÁN, cuenta con la formación profesional y la experiencia para rendir este tipo de experticia como se desprende de su declaración jurada en la que informó:

**“Preguntada:** ¿Cuál es la experiencia y tiempo dedicado a la realización de avalúos?

**Responde:** Soy graduada como ingeniera catastral, desde el año 2001 y la especialización en avalúos la realice desde el año 2004 y desde ese año a la fecha me he desempeñado en realización de avalúos comerciales para entidades. Como vinculación, estuve vinculada directamente al Instituto Geográfico Agustín Codazzi el en año 2006, Catastro Distrital, he realizado avalúos masivo, avalúos puntuales y ya a otras entidades en liquidación, Dirección Nacional de Estupefacientes, he ejercido control de calidad de avalúos ahí, todas las vinculaciones han sido con el sector público.”

Por otra parte, está claro que el avalúo fue realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, quien tiene un procedimiento interno para la elaboración de avalúos, según el cual la persona comisionada realiza el informe, pero se requiere surtir un trámite interno de revisión, corrección y aprobación, como quedó explicado anteriormente.

**3.1.6. La apoderada de los presuntos hace referencia a la importancia del avalúo catastral para efectos de determinar el valor comercial de los inmuebles.**

Este Operador Jurídico, no ahondará en debates en relación con los planteamientos realizados por los presuntos responsables en relación con la pertinencia del valor catastral para determinar el valor comercial de un inmueble en tanto es claro que para la enajenación de inmuebles del estado el artículo 101 del Decreto 1510 del 2013 ordenó:

*“Artículo 101. Avalúo comercial del bien. La Entidad Estatal o su intermediario idóneo, debe avaluar el bien objeto de enajenación. El avalúo puede estar a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a cargo de una persona especializada inscrita en el Registro Nacional de Avaluadores que lleva la Superintendencia de Industria y Comercio. Los avalúos tienen vigencia de un año.”*

En consecuencia el avalúo catastral no es un avalúo comercial que supla la obligación de realizar la estimación del valor comercial del bien, como lo ordena el artículo 101 del decreto 1510 de 2013 y tampoco sirve de criterio para ser tenido en cuenta por los peritos avaluadores por cuanto no fue dispuesto así por el decreto 1420 de 1998 ni por la resolución 620 de 2000.

De otro lado, los avalúos catastrales son estimaciones masivas y generales por sectores socioeconómicos del valor de los inmuebles cuyo único propósito es servir de base tributaria para determinar el impuesto predial.

**3.1.7. Objeción por error grave del avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -.**

Las apoderadas de los presuntos responsables presentaron objeción al avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -, la cual básicamente la han sustentado en los siguientes términos:

*“La abogada de los presuntos expresa (minuto 02:06:02 audio 1) que no hará más preguntas pero que hace objeción por error grave por cuanto el decreto 1420 de 1998, artículo 21, inciso 3º establece que los inmuebles sometidos a propiedad horizontal el avalúo se hará sobre las áreas privadas teniendo en cuenta los derechos provenientes de los derechos de copropiedad y en este caso, el lote de la mayorista está sometido a propiedad horizontal y tiene unos coeficientes y un área ponderada y se debe tener en cuenta para la aplicación de cualquier método avalutorio residual. En consecuencia no tener en cuenta las normas de la copropiedad constituye un error grave en el avalúo presentado por el IGAC. El informe elaborado con fundamento en el POT si bien es técnicamente bien elaborado no es aplicable para el avalúo del lote de la mayorista porque se deben tener en cuenta las disposiciones del reglamento de propiedad horizontal para efectuar su avalúo. Por lo que se solicita que no sea aplicable dicho informe técnico.*



*Frente a los planteamientos de la abogada de los presuntos, la perito del IGAC en respuesta reitera que la normatividad aplicable son las normas del POT y en relación con el área ponderada expresa que cuando se negocia un inmueble se hace por el área que dice la escritura y no por el área ponderada, lo relevante para el avalúo es lo que dice la escritura hasta tanto no se modifique esa área el cálculo se deberá hacer con dichas dimensiones.” (Folio 2903)*

Así como igualmente han hecho referencia a los dos momentos en que se practicaron los avalúos, cuestión que no lo hace comparables.

Para sustentar la objeción por error en la audiencia de descargos del 1º de septiembre de 2016 (folios 2911) un informe rendido por el evaluador LUIS GONZALO MOLINA y JAIME RAMIREZ VERGARA, que obra en los folios 3001 al 3012 e igualmente se recibió el testimonio del señor JAIME RAMIREZ VERGARA en la audiencia del 7 de septiembre de 2016 (folios 3039 y 3040).

Revisado el escrito presentado por los señores LUIS GONZALO MOLINA y JAIME RAMIREZ VERGARA y la declaración de este último para este despacho el aludido documento obrante a folios 3001 al 3012 no tiene la fuerza persuasiva para desvirtuar lo razonado por el Despacho cuando se pronunció en precedente sobre los reparos realizados por la defensa de los presuntos responsables sobre el informe técnico de avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi todo ello por cuanto el aludido escrito recaba sobre los mismos aspectos u objeciones al avalúo que ya fueron resueltas en los numerales anteriores.

El Consejo de Estado Sección Primera, Sentencia de noviembre 26 de 2009, radicación 25000-23-27-000-2004-02049-01(AP), sostuvo en relación con el error grave:

*“En efecto, para que prospere la objeción del dictamen pericial por error grave se requiere la existencia de **una equivocación de tal gravedad o una falla que tenga entidad de conducir a conclusiones igualmente equivocadas.***

*Así mismo, se ha dicho que éste se contrapone a la verdad, es decir, cuando **se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto sobre el que se rinda el dictamen y la representación mental que de él haga el perito.** Sin embargo, se aclara que no constituirán error grave en estos términos, las conclusiones o inferencias a que lleguen los peritos, que bien pueden adolecer de otros defectos.*

*En otros términos, la objeción por error grave debe referirse al objeto de la peritación, y no a la conclusión de los peritos.” (Negritas en original).*

Este Despacho logró concluir que la estimación del valor comercial del lote 24, enajenado por el Municipio de Medellín, arrojada por el informe técnico de avalúo



realizado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC – resultan igualmente predicables si se hubiera hecho con los parámetros señalados en el reglamento de copropiedad, así como que en todo caso las disposiciones aplicables para efectos de realizar un avalúo con aplicación del método (técnica residual) son las disposiciones normativas vigentes establecidas en los planes de ordenamiento territorial como lo conceptúa el IGAC.

En virtud de lo anterior, a la luz del lineamiento jurisprudencial citado no podemos decir que el informe técnico del IGAC incurrió en equivocaciones y que éstas son de tal gravedad que conducen a conclusiones igualmente erróneas ni tampoco se puede predicar que esté en contradicción con la verdad.

Corolario de lo expuesto no se accede a declarar probada la objeción por error grave del informe técnico de avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

**3.1.8. Avalúo comercial realizado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO (Véase folios 64 al 74), como consta en el informe de avalúo ABI 8 -10 No. BF 2015 0562 del 19 de marzo de 2015 (Obsérvese folios 376 al 389)**

Este Operador Jurídico de Responsabilidad Fiscal considera que el avalúo para la enajenación del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia practicado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO, para adelantar el proceso de selección abreviada para enajenación directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 001 de 2015, adolece de profundas fallas técnicas que no permiten tener como valor comercial del inmueble el estimado en dicho avalúo.

En esta audiencia se explicó ampliamente en que consiste el método (técnica) residual para la valoración de lotes de terrenos y la necesidad de contar el método de comparación o mercado para determinar el valor del metro cuadrado construido al que estarían dispuestos adquirir los potenciales compradores de los inmuebles ofrecidos en el proyecto constructivo simulado y que arrojaría por residuo el valor del lote.

Dicen los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO en su informe sobre los métodos utilizados para el avalúo:

*“13. MÉTODOS UTILIZADOS PARA EL AVALÚO*

*Para la determinación del valor comercial del inmueble, en el presente avalúo se analizó lo siguiente.*

*En la actualidad no existe oferta y demanda de inmuebles similares, dada la destinación, el área considerable del predio y sus restricciones normativas; por lo que se recurrió a la consulta a peritos afiliados a los diferentes gremios inmobiliarios de la ciudad de Medellín y a los peritos de la Subdirección de Catastro.*

*De acuerdo a las restricciones normativas del predio en estudio se considera que el valor de un terreno definido como equipamiento público debe ser mínimo el valor de la zona Geoeconómica Homogénea teniendo en cuenta el área, forma, frente, afectaciones, ubicación, limitación y la destinación del inmueble, avaluándose las posibilidades reales del terreno sin tener en cuenta el aspecto ambiental y la determinación como equipamiento.*

(...)

ESTUDIO DE MERCADOS PREDIOS URBANOS							
OFERTA EN VENTA BODEGAS MAYORISTA							
No	TIPO DE INMUEBLE	DIRECCIÓN	VALOR PEDIDO	%NEG	VALOR DEPURADO	CONSTRUCCIÓN	
						AREA EN M	V/M2
1	Bloque 4	Mayorista	\$ 1.500.000,00	5%	\$ 1.425.000.000,00	130,00	\$ 10.961.538,00
2	Bloque 7	Mayorista	\$ 900.000,00	5%	\$ 855.000.000,00	112,00	\$ 7.633.929,00
3	Bloque 16	Mayorista	\$ 350.000,00	5%	\$ 332.500.000,00	36,00	\$ 9.236.111,00
4	Abarrotes	Mayorista	\$ 750.000,00	5%	\$ 712.500.000,00	36,00	\$ 19.791.667,00
5	Bloque 19	Mayorista	\$ 1.187.500.000,00	0%	\$ 1.187.500.000,00	95,00	\$ 12.500.000,00
6	Bloque 29	Mayorista	\$ 800.000.000,00	5%	\$ 760.000.000,00	138,60	\$ 5.483.405,00
PROMEDIO							\$ 10.934.441,67
DESVIACIÓN ESTANDAR							\$ 4.987.858,00
COEFICIENTE DE VARIACIÓN							\$ 2,19
LÍMITE SUPERIOR							\$ 15.922.300,00
LÍMITE INFERIOR							\$ 5.946.583,00
COEFICIENTE DE ASIMETRÍA							1,20
VALOR ADOPTADO							11.000.000

#### OTRAS CONSIDERACIONES GENERALES

*Para la fijación del avalúo se tuvo en cuenta:*

- *Grado de desarrollo del sector*
- *Localización del inmueble*
- *Materiales de construcción acabados, años y estado de conservación.*
- *Servicios públicos y comunales del sector.*

*NOTA: para la determinación del valor del lote se tomó un alfa del 20% de la construcción, y para la capa asfáltica un deterioro del 35%.*

LOTE	8.300 M2	\$ 2.200.000	\$18.260.000.000
CONSTRUCCIÓN (Capa Asfáltica)	8.300 M2	\$ 104.000	\$ 863.200.000
<b>VALOR AL 13 DE MARZO DE 2015</b>		<b>DIEZ Y NUEVE MIL CIENTO VEINTITRES MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M.L.</b>	

*Para la determinación del valor del lote se tomó un alfa del 20% de la construcción, y para la capa asfáltica un deterioro del 35%.” (Folios 69 y 71)*

Como se concluye de lo afirmado por los peritos la operación matemática que realizaron para estimar el valor del metro cuadrado de terreno del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia fue tomar los \$11.000.000 averiguado como valor del metro cuadrado construido y a ese valor se le sacó el 20% y asumieron de manera subjetiva, caprichosa y arbitraria, en tanto no existe respaldo normativo para tal motivación, que valor del lote sería ese 20%, todo ello así:  $\$11.000.000 \times 20\% = \$ 2.200.000$

Para este Despacho la metodología empleada por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO no se ajusta a ninguna de los cuatro métodos valuatorios consagrados en la Resolución 620 de 2008 por cuanto ninguno de ellos prescribe que una forma aceptable para estimar el valor comercial de un lote sea realizar un método de comparación o de mercado y considerar que el valor del predio representa un 20% de dicho valor.

Lo que prescribe la resolución 620 de 2008, para el método (técnica) residual, es que una vez se hace el estudio de comparación o de mercado el valor arrojado por metro cuadrado, que es el valor al cual estarían dispuestos a adquirir los potenciales adquirientes del proyecto constructivo, sólo me sirve como punto de partida para efectuar el ejercicio residual. Únicamente cuando se realice el ejercicio residual se podrá estimar como un residuo de éste el valor del lote, como se explicó anteriormente.

No obstante en la declaración rendida bajo la gravedad de juramento rendida el 3 de junio de 2016, el perito JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ, manifestó que había aplicada el método comparativo o de mercado y el método residual cuando dijo:

*“Nosotros realizamos la metodología del método comparativo o de mercado y lo comparamos con el método residual; en el comparativo o de mercado recopilamos datos que nos dio el OIME que es el Observatorio Inmobiliario de Medellín adscrito a*

*la unidad de Catastro también con los datos que nos habían dado los compañeros, con datos también de la Unidad de Investigación de La Lonja y con datos de compañeros avaluadores de la Unidad de Bienes Inmuebles para realizar el estudio de mercado y lo comparamos con el método residual, que normalmente todos los avalúos se realizan por un método y se comparan con otro para poder corroborar que el valor si es el valor estimado del bien inmueble.”*

Adicionalmente, en la referida diligencia el perito JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ, aportó el ejercicio del cálculo residual para hallar el valor de lote que obra en el folio 1412, el cual se trae a colación las siguiente columnas pertinentes para las valoraciones que realizará el Despacho:

ANÁLISIS DE VALORES DEL SUELO MIRADO BAJO MÉTODO RESIDUAL ESTÁTICO				
Numero Unidades	200,00	Polígono	ZU_CN3_02	
ÁREA PROMEDIO VENDIBLE	6.640,00	Densidad		
ÁREA PROMEDIO	33,00			
No. PARQUEADEROS PRIVADOS	0,00	I.D. NORMA	80%	
No. PARQUEADEROS VISITANTES	0,00	I.C.		2,00
No. CUARTOS ÚTILES	0,00	Área útil a ocupar		6.640,00
ÁREA NETA (m2)	8.300,00	Área bruta		8.300,00
		VALOR UNIDAD		56.100.000.000,00
ESTADO DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS				
	CANTIDAD TOTAL	UND	VALOR PROM	TOTAL
INGRESOS				56.100.000.000,00
VENTAS				56.100.000.000,00
LOCALES	6.600,00	M2	8.500.000,00	56.100.000.000,00
Parqueaderos privados	0,00	UND	8.500.000,00	0,00
Cuarto útil	0,00	UND		0,00
ÁREA TOTAL VENDIBLE	6.600,00			
EGRESOS				28.528.068.726,28
<b>COSTOS DIRECTOS DE CONSTRUCCIÓN</b>				<b>13.778.000.000,00</b>
1. Costo de adecuación del lote	8.300,00		60.000,00	498.000.000,00
2. Vías públicas obligadas a ejecutar				
3. otros				
COSTOS DE CONSTRUCCIÓN GALPÓN	6.640,00	M2	2.000.000,00	13.280.000.000,00
Parqueaderos privados y visitantes		M2	600.000,00	0,00
Cuartos útiles		M2	600.000,00	0,00
TOTAL ÁREA CONSTRUIDA (M2)	6.640,00			
<b>COSTOS INDIRECTOS DE CONSTRUCCIÓN</b>				<b>371.010.000,00</b>
1. Diseños Estructurales	6.640,00	\$m2		26.560.000,00
2. Estudios de Suelos		%C.D. CONSTR		
3. Estudios Ambientales		%C.D. CONSTR		
4. Estudios de Movilidad		%C.D. CONSTR		
5. Estudios de Vías		%C.D. CONSTR		
6. Estudios Eléctricos	1,50%	%C.D. CONSTR	13.778.000.000,00	206.670.000,00
7. Estudios Hidráulicos		%C.D. CONSTR		
8. Estudios Topográficos		%C.D. CONSTR		
9. Redes de Gas - Aire Acondicionado		%C.D. CONSTR		
10. Presupuesto y control	1%	%C.D. CONSTR	13.778.000.000,00	137.780.000,00
<b>HONORARIOS</b>				<b>5.553.047.600,00</b>
1. Arquitectónicos	1,20%	% VENTAS	56.100.000.000,00	673.200.000,00
2. Construcción	8,0%	%C.D. CONSTR	13.778.000.000,00	1.102.240.000,00
3. Interventoría	1,50%	%C.D. CONSTR	13.778.000.000,00	206.670.000,00
4. Gerencia	2%	% VENTAS	56.100.000.000,00	1.122.000.000,00
5. Ventas	3%	% VENTAS	56.100.000.000,00	1.683.000.000,00
IVA HONORARIOS	16%		4.787.110.000,00	765.937.600,00
<b>GASTOS DE VENTA</b>				<b>2.524.500.000,00</b>
1. Publicidad	2,00%	% VENTAS	56.100.000.000,00	1.122.000.000,00
2. Vendedores	1,50%	% VENTAS	56.100.000.000,00	841.500.000,00
3.Reembolsables	1,00%	% VENTAS	56.100.000.000,00	561.000.000,00
<b>OTROS COSTOS GENERALES - ADMINISTRA</b>				<b>5.179.511.126,28</b>
1. Fiducia	0,50%	% VENTAS	56.100.000.000,00	280.500.000,00
2. Expensas de Curaduría	0,06%	% VENTAS	33.552.204,49	33.552.204,49
3. Impuestos de construcción de Del.	0,10%	% VENTAS	53.708.110,72	53.708.110,72
4. Nomendatura	0,01%	% VENTAS	5.370.811,07	5.370.811,07
5. Impuesto de Industria y Comercio	0,07%	% VENTAS	40.800.000,00	40.800.000,00
6. Cesiones Obligatorias canceladas en dinero % cesión según Polígono POT y mur (...) Cesiones para equipamiento vivienda # SMMLV según el POT por unidad de des...	4,99%		2.802.080.000,00	2.802.080.000,00
7. Legales y seguros	3,5%	% VENTAS	1.963.500.000,00	1.963.500.000,00
8. Costos de POSVENTA	0,0%	% VENTAS		
<b>COSTOS FINANCIEROS</b>				<b>1.122.000.000,00</b>
1. Prestamo Banco	1,00%	% VENTAS		0,00
2. Capital propio	2,00%	% VENTAS	56.100.000.000,00	1.122.000.000,00
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>				<b>\$ 56.100.000.000,00</b>
<b>TOTAL DE EGRESOS</b>				<b>\$ 28.528.068.726,28</b>
<b>UTILIDAD 15%</b>				<b>\$ 8.415.000.000,00</b>
<b>RESIDUAL DEL LOTE (TOTAL INGRESOS - TOTAL DE EGRESOS)</b>				<b>\$ 19.156.931.273,72</b>
<b>VALOR METRO CUADRADO</b>	8.300,00			<b>\$ 2.308.064,01</b>

Datos tomados de las memorias de cálculo realizada por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI F. y GLADYS RENDÓN OTÁLVARO (Folio 1412)

En su declaración el perito evaluador JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ explicó como aplicó el método (técnica) residual así:

**Responde:** Bueno el método residual para comparar el valor lo primero que se busca es saber uno el precio de venta en la Central Mayorista para el momento del avalúo porque ese precio de venta puede cambiar en un momento dado o en otro; en los avalúos normalmente el método residual casi siempre las personas es para determinar si el proyecto que van a realizar si es viable o no es viable porque por ejemplo si este lote, el Municipio de Medellín, fuera una escuela no le importa el valor del avalúo pero en cualquier caso para compararlo debe de ser con una valor de venta, en este caso el lote según el informe de prediación era 8.300 metros, de esos 8.300 metros el 70% se podía utilizar o sea que había un 30% que no era utilizable o sea que el 70% cargaba con todo el valor del lote de ese 30% que no era utilizable; si cogemos esos 8.300 por el 70%, eso da un valor y eso se multiplica por el valor de venta y eso son el metros cuadrados a vender.

**Preguntado:** ¿De dónde sale ese 70%? **Responde:** Ese 70% lo da el Plan de Ordenamiento Territorial de Itagüí en el polígono en que está el bien inmueble y comprobándolo con Planeación Municipal que yo personalmente llame y el reglamento de propiedad horizontal de la copropiedad.

**Preguntado:** ¿A estos 8.300 metros como área del inmueble el 70% que corresponde a que índice. El 70% del POT representa qué? esa cifra representa qué?

**Responde:** Que sólo puedo ocupar del primer piso el 70%, quiere decir que en el primer piso, o sea la base para el Plan de Ordenamiento Territorial en ese polígono se podían tres pisos, pero para la Central Mayorista dos pisos o sea que si se hubieran podido 3 pisos el inmueble tenía más desarrollo, pero para este caso no tendría más desarrollo. O sea que  $8.300 \times 70\% =$  quiere decir que en el **primer piso se podrían desarrollar 5.810**, de esos 5.810 metros se pueden vender a 11 millones de pesos por ser en primer piso, en el **segundo piso** se podían desarrollar otros 5.810 metros pero como es un segundo piso o es un mezanine tiene un castigo hasta de un 40 o 50%, entonces ya no sería 11 millones pesos sino unos 6 millones de pesos.

**Preguntado:** ¿Cómo procede entonces a continuar con la aplicación residual?

**Responde:** Después de tener el valor total de las ventas entonces se mira, cuánto vale la adecuación del lote, cuánto valen los gastos notariales, cuánto valen los gastos de la curaduría cuánto valen los gastos de la gerencia, cuánto es la comisión de venta de las inmobiliarias que lo van a poner en venta, cuánto vale la fiducia, si tiene o no tiene préstamos bancarios, cuánto va a ser la rentabilidad del proyecto si es un 10, si es un 15, si es un 16% y eso arroja al final un valor que normalmente, o sea para que sea viable un proyecto debe ser un 20% si da mas no quiere decir que el valor del lote no sea puede dar 40, puede dar 50 o puede dar 60 pero para que un proyecto sea viable ese es el valor un 20% que normalmente en el argot de los evaluadores se denomina alfa.

**Preguntado:** ¿Juan Carlos, por favor aclare ese 20%, ese alfa al que usted se acaba de referir corresponde a qué? Que significa ese 20% para que sea viable el proyecto?

**Responde:** Eso quiere decir que si un proyecto ya sea de apartamentos, ya sea comercial de casas para que sea viable el valor del lote es más o menos de un 20%, hace unos años cuando había más terrenos disponibles podía ser de un 10 a un 15% cada año va subiendo por que se aprieta más por eso los precios del mercado de las ventas de los locales y de los apartamentos aumenta de valor no solo por la demanda sino por el valor de la tierra.

**Pregunta:** ¿Entonces luego de aplicar el método comparativo de mercado y posteriormente el método residual y luego el de reposición como se llega al valor que ustedes fijaron en el avalúo de la referencia indicándome por favor cual fue el valor por metro cuadrado al que ustedes llegaron y el valor total del mismo? **Responde:** Nosotros el valor total nos dio 2.304 mil pesos incluida la capa asfáltica ese fue el valor del metro cuadrado y en el del método residual nos dio también 2.300 y en el estudio de mercado del OIME y eso nos dio un estimado de 2.200, habían unos de 1.800, de 1.400, de 2.500 pero llegamos a eso y al valor no le dimos, a pesar de las condiciones que estaba nosotros pues no bajamos el precio por las condiciones de la Central Mayorista en ese momento para el lote pero tampoco le dimos un premio al lote.”

A primera vista se evidencian profundas contradicciones e imprecisiones y un alto grado de subjetividad en el avalúo realizado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO, en primer lugar, como se dijo, no se aplicó ninguno de los métodos prescritos en la resolución 620 de 2008 y en segundo lugar de las declaraciones efectuadas por el señor ECHEVERRI FERNANDEZ se desprenden múltiples de contradicciones e imprecisiones como se pasa a señalar:

- Son claras las imprecisiones en relación con la metodología que siguió para la elaboración del avalúo, por un lado dice que aplicó el método residual y les dio un estimativo del metro cuadrado de comparativo de \$2.3000 y por el otro, que efectuó el método comparativo o de mercado les arrojó un valor de \$2.200.000, cuando como se ha explicado no es posible deducir el valor comercial del lote a partir de considerar que el terreno representa un 20% del valor del metro cuadrado construido y que el método de comparación o mercado se integra al método residual en tanto es indispensable para determinar el valor de mercado del metro cuadrado del proyecto constructivo.
- No se explica este Operador Jurídico porqué si el estudio de comparación o de mercado arrojaba que el valor del metro cuadrado, según la tabla que se indica en el informe y la aportada en la declaración (Folios 70 y 1409) era de \$11.000.000, para el cálculo se haya utilizado un valor de \$8.500.000, repárese en cuadro del cálculo residual.
- Si pudiera refutarse la anterior afirmación diciendo que el valor de \$8.500.000, es el promedio entre el valor del metro cuadrado para el primer piso que sería de \$11.000.000 y como el segundo piso, según manifestó el perito ECHEVERRI



FERNANDEZ tiene un castigo hasta de un 40 o 50%, entonces ya no sería 11 millones pesos sino unos 6 millones de pesos, en consecuencia que se realizó la siguiente operación  $\$11.000.000$  (para locales primer piso) +  $\$6.000.000$  (para locales del segundo piso) =  $\$ 17.000.000$ , esta suma la dividimos por dos y obtenemos el promedio de  $\$8.500.000$ .

Dicha argumentación para el Despacho no es de recibo por dos consideraciones:

La primera, porque para la aplicación del método residual es necesario efectuar inicialmente la aplicación del método de comparación o de mercado para determinar el valor del metro cuadrado y si se va a realizar una diferencia entre valores por pisos a cada uno habrá de indagarse por el valor de comparación o de mercado para cada una de las plantas, actividad que no fue realizada por los peritos.

Por otro lado, no hay respuesta de porqué para el ejercicio se le aplicó el 54,54%, como valor del metro cuadrado para el segundo piso en relación el valor del metro cuadrado para el primer piso. Por qué no utilizó el 60%, 65,8 70% o cualquier otro porcentaje? Cómo se justifica esa asignación?.

Esta situación denota profunda subjetividad para determinar el valor comercial del inmueble objeto de avalúo.

- Cómo se explica que en el ejercicio residual se diga que el área máxima construible es de 6.640 metros cuadrados y es su declaración el perito diga: "... O sea que  $8.300 \times 70\% =$  quiere decir que en el **primer piso** se podrían desarrollar 5.810, de esos 5.810 metros se pueden vender a 11 millones de pesos por ser en primer piso, en el **segundo piso** se podían desarrollar otros 5.810 metros pero como es un segundo piso o es un mezanine tiene un castigo hasta de un 40 o 50%, entonces ya no sería 11 millones pesos sino unos 6 millones de pesos.", cuando la suma de las dos área es de igual a 11.620 metros cuadrados.
- En el ejercicio residual no se hace referencia a las afectaciones; a las cesiones obligatorias; a los equipamientos comunales y circulaciones, al número de parqueaderos privados y públicos obligatorios; todo como lo regula el Plan de Ordenamiento de Itagüí.

Para el índice de ocupación el utiliza 80%, cuando en realidad es del 70%, según el POT y para el índice de construcción señala 2.0 cuando en realidad es 3.0 y se aclara que el índice de construcción no tiene nada que ver con el número de pisos posibles de la edificación como lo entienden los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO y apoderada de los presuntos.

El ejercicio residual realizado presentado en el cuadro “ANÁLISIS DE VALORES DEL SUELO MIRADO BAJO MÉTODO RESIDUAL ESTÁTICO” que acaba de valorar es un ejercicio de cálculo con cifras ajustadas de manera subjetiva para sustentar supuestamente bajo el método (técnica) residual el valor del metro cuadrado estimado arbitrariamente al bloque 24 de la Central Mayorista de Antioquia en el avalúo practicado, en el que sin ningún respaldo normativo y técnico, se dijo que el valor del lote correspondía al 20% del valor de comparación o mercado del metro cuadrado construido.

De todo lo anterior, colige este Ente de Control Fiscal que el avalúo realizado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ y GLADYS ELENA RENDÓN OTALVARO, que sirvió para adelantar el Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015 se elaboró con desconocimiento y desprecio por las disposiciones contenidas en el decreto 1420 de 1998 y en la resolución 620 de 2008 que regulan el procedimiento, los parámetros y criterios para elaborar avalúos, en consecuencia tal avalúo no se podrá tener como un valor comercial aceptable para el lote 24, que fuera de propiedad del municipio de Medellín, por parte de este Despacho.

### **3.1.9. Conclusión en relación con elemento daño y su cuantificación**

Para este Organismo de Control Fiscal el avalúo realizado por Instituto Geográfico Agustín Codazzi, goza de eficacia probatoria en tanto la entidad que lo realizó es una entidad especializada en el tema de avalúos, la persona que hizo el informe técnico es un experto, no existe motivo para dudar de la imparcialidad tanto de la entidad como la ingeniera que hizo el informe, el informe técnico está debidamente fundamentado y sus conclusiones son claras, firmes y consecuencia de las razones expuestas, sus conclusiones son conducentes en relación con el hecho dañoso a acreditar, se surtió la contradicción del mismo y no hay pruebas que lo desvirtúen y finalmente es claro, preciso y detallado de acuerdo a la metodología legalmente prevista para su elaboración.

Adicionalmente, las demás prueba practicadas valoradas en esta decisión dan cuenta que el valor del metro cuadrado del lote 24 ubicado en la Central Mayorista de Antioquia, efectivamente, según unos estimativos conservadores, no estaba por debajo del valor de \$3.498.059 que le fuera asignado por el Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

En cuanto a la deflactación consistente llevar un valor presente al pasado a partir de la utilización del índice de precios al consumidor, técnica que utilizó el Geográfico Agustín Codazzi – IGAC para establecer el valor del metro cuadrado del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia al mes de marzo de 2015, con un avalúo practicado en noviembre de 2015, no tiene reparo para este Ente de Control por cuanto es una

técnica que incluso la legislación sobre responsabilidad fiscal la autoriza para actualizar el daño, entonces cree que también se podría hacer la operación inversa para llegar a la cuantificación del daño pasado, descontando al daño el índice de precios al consumidor causado en tanto no hay prohibición legal ni lógica para tal operación.

A partir de todo lo expuesto sin duda alguna encuentra la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción que existen las suficientes razones para tener por acreditado, con grado de certeza, el daño ocasionado al municipio de Medellín con la enajenación del inmueble que fuera de su propiedad, ubicado en la Central Mayorista de Antioquia, realizada a través del Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015, en la cuantía de **NUEVE MIL NOVECIENTOS DIEZ MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESOS M.L. (\$ 9.910.689.700)**, con lo que queda configurado el primer elemento de la responsabilidad fiscal.

### **3.2. Una conducta dolosa o culposa (culpa grave) atribuible a una persona que realiza gestión fiscal**

El artículo 3º de la Ley 610 de 2000, refiriéndose a la definición de gestión fiscal, consagró:

*“ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que **manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado**, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”* (Negrillas del Despacho)

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha entendido que desarrollan gestión fiscal todos aquellos servidores públicos que desempeñan cargos *directivos* y así lo dijo expresamente en la sentencia C 840 – 2001, cuando sostuvo:

*“Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, **los directivos** y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, **así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios**”*

*a los ingresos y bienes del Estado<sup>1</sup>, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales.” (Negrillas del Despacho)*

También en la referida sentencia se ocupó de señalar que se entiende por gestión fiscal con ocasión de la gestión fiscal y advirtió:

*“El sentido unitario de la expresión o con ocasión de ésta sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal.”*

Finalmente, el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 posibilitó la vinculación al proceso de responsabilidad fiscal de otras personas que sin ser directamente gestores fiscales para el caso específico hayan concurrido al daño.

### **3.2.1. Condición de gestores fiscales de los presuntos responsables**

El procedimiento adelantado para enajenar el inmueble del municipio de Medellín, denominado bloque 24 de la Central Mayorista de Antioquia, ubicado en el municipio de Itagüí, fue la selección abreviada prevista en el Decreto 1510 de 2013, por enajenación directa por sobre cerrado, artículo 98.

El proceso de Selección Abreviada para la Enajenación Directa a través de sobre cerrado ENAC\_0001 DE 2015 se inició con apertura del proceso ordenada por la Secretaría de Servicios Administrativos mediante la **Resolución 1021 del 13 de abril de 2015** y culminó con la adjudicación realizada por la Secretaría de Servicios Administrativos a través de la **Resolución 1090 del 24 de abril de 2015**. (Folio 250)

La **entrega material del inmueble se realizó el 31 de agosto de 2015**, véase folio 435, actuando en representación del municipio de Medellín el señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, Subsecretario de Selección y Gestión de Proveedores – Secretaria de Suministros y Servicios.

**La escritura pública de transferencia** de dominio del inmueble al adjudicatario se otorgó el **8 de septiembre de 2015**, en la Notaria Tercera del Círculo Notarial de Medellín, compareciendo a su suscripción por parte del municipio de Medellín el señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, en su condición de Secretario de Despacho de la Secretaría de Suministros y Servicios, encargado mediante la resolución 1577 del 29 de septiembre de 2015 (Folios 439 al 459)

En su versión libre la presunta responsable VERA CRISTINA RAMÍREZ LÓPEZ, explica la estructura de la dependencia a su cargo, según el Decreto Municipal 1364 de 2012, artículo 108, así:

<sup>1</sup> Op. Cit. Sentencia SU 620 de 1996

**“1. Secretaría de Servicios Administrativos:**

1.1. Subsecretaría de Talento Humano

1.2. Subsecretaría de Tecnología de la Información

1.3. Subsecretaría de Logística y Administración de Bienes

**1.4. Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual** (Folio 290).

En relación con la competencia para adelantar el proceso de enajenación de bienes inmuebles de propiedad del municipio de Medellín informo:

*“Por competencia, la enajenación del inmueble lote 24, y de cualquier otro, estaba radicada en cabeza de la Secretaria de Servicios Administrativos, Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, según el Decreto 1364 de 2012 y Decreto 903 de 2013, por lo que se dio inicio el proceso de venta del inmueble con el número ENAC\_0001\_2015.” (Folio 292).*

Luego agregó:

*“En cuanto al procedimiento legal para adelantar la venta del inmueble, la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual se acogió a los postulados de la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 y el Decreto reglamentario 1510 de 2013.” (Folio 293).*

También expuso:

*“(…) la Alcaldía de Medellín – Secretaria de Servicios Administrativos, expidió todos los actos administrativos, incluido de manera precisa el acto de adjudicación, y la escritura pública de transferencia, conforme a las normas legales que rigen la materia, es decir bajo el estricto cumplimiento del principio de legalidad fundamento de las actuaciones administrativas.” (Folio 294).*

Por otra parte, obra certificación de la Unidad de Administración de Personal – Subsecretaria de Gestión Humana del municipio de Medellín, que certifica:

*“Que la doctora VERA CRISTINA RAMÍREZ LÓPEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 43.565.031, prestó sus servicios a esta Entidad desde el 02 de enero de 2012 hasta el 07 de junio de 2015, desempeño el empleo de Secretario de Despacho en la Secretaria de Servicios Administrativos...” (Folio 192)*

De igual manera, la Líder de Proyecto (E), adscrita a la Unidad Administración de Personal del municipio de Medellín certificó los empleo ocupados por el señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA así:

*“... Me permito certificar los cargos públicos desempeñados en la Alcaldía de Medellín, por el señor JORGE MARIO VELAQUEZ SERNA identificado con cédula No 71.796.834, para el periodo de 01 de agosto de 2012 hasta el 28 de febrero de 2016, por lo que a continuación se hace la relación:*

1.- Ingresó a esta Entidad el día 01 de agosto del 2012 en el cargo Subsecretario de Despacho adscrito a la Subsecretaría de Logística Organizacional de la Secretaría de Servicios Administrativos, según el Decreto 1017 del 27 de julio de 2012 (anexo No 01), cargo que ocupó hasta el 10 de enero del 2013 cuando mediante Decreto 1805 del 2012 fue nombrado Subsecretario de Adquisiciones y Desempeño Contractual de la Secretaría de Servicios Administrativos. (Anexo No 4).

(...)

3.- Se nombró en el empleo Subsecretario de Despacho adscrito a la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual de la Secretaría de Servicios Administrativos a partir del día 10 de enero del 2013 según Decreto No 1805 de 2012, (Anexo No 3), cargo que ocupó hasta el 09 de junio de 2015 cuando fue nombrado Subsecretario de Gestión de Proveedores de la Secretaría de Suministros y Servicios mediante Decreto 911 de 5 de junio de 2015 (Anexo No 2).

(...)

22.- Mediante el artículo 36 del Decreto 911 de 5 de junio de 2015 se modificó el cargo de Subsecretario de Adquisiciones y Desempeño Contractual por el de Subsecretario de Selección y Gestión de Proveedores de la Secretaría de Suministros y Servicios lo ocupó el señor Velásquez Serna desde el 09 junio de 2015 hasta el 19 de febrero de 2016 cuando fue aceptada su renuncia (Anexo Nro. 22)

(...)

25.- Se encarga en el empleo Secretario de Despacho adscrito a la Secretaría de Suministros y Servicios sin separarse de las funciones de su cargo titular, según Decreto 1577 de 2015 por el día 30 de septiembre de 2015 (Anexo No 25).” (Folios 2198 al 2200)

Con lo que llevo dicho hasta aquí, se puede afirmar que quienes actuaron como gestores fiscales en la venta del lote 24, ubicado en Itagüí, en las intermediaciones de la Central Mayorista de Antioquia, fueron las personas que fungieron como Secretario de Despacho de Servicios Administrativos y el Subsecretario de Despacho en la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual, ambos cargos de carácter directivo, tomando el tiempo transcurrido entre la etapa de planeación contractual, la apertura del proceso y la adjudicación, adjudicación que se llevó a cabo el 24 de abril de 2015 por medio de la Resolución 1090 (Folio 250).

De la prueba que se reseñó en precedente se desprende que la doctora VERA CRISTINA RÁMIREZ LOPEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No 43.565.031, fue la persona que se desempeñó como Secretario de Despacho de Servicios Administrativos, empleo del nivel directivo, hasta el 07 de junio de 2015 y el doctor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, identificado con la cédula de ciudadanía No 71.796.834, fungió como Subsecretario de Despacho en la



Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, cargo también del nivel directivo, hasta el 09 de junio de 2015.

En la entrega del inmueble, según la prueba obrante en el expediente, intervino el Subsecretario de Selección y Gestión de Proveedores, adscrita a la Secretaría de Suministros y Servicios, cargo desempeñado por el servidor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA y para la firma de la escritura pública de compraventa participó la Secretaría de Suministros y Servicios y en ese acto actuó como encargado de tal dependencia igualmente el servidor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA.

Se hace la precisión que el señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA ostentó el cargo de Subsecretario de Despacho en la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, durante la etapa precontractual e incluso hasta después de la adjudicación del contrato producto del proceso de Enajenación por Selección Abreviada a través de enajenación directa por oferta en sobre cerrado ENAC\_0001\_2015, ocurrida el 24 de abril de 2015, aclaración necesaria en tanto en el auto de imputación se hizo referencia a su primer empleo como Subsecretario de Logística Organizacional.

La inadecuada denominación del cargo ostentado por el señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, estima ese Despacho no afecta la imputación que se hizo ni la posibilidad de que el Despacho haga un pronunciamiento en relación con su responsabilidad fiscal por cuanto en el auto de imputación se hizo referencia a que se vinculaba en tanto contribuyó a la enajenación del predio de propiedad del municipio de Medellín, de donde se colige que se llama a título de contribución en el daño y adicionalmente por la omisión en las funciones de sus cargos. Funciones, que es de anotar, algunas se encuentran consignadas de igual para manera para los dos empleos así:

MANUALES DE FUNCIONES	
Subsecretario de Logística Organizacional (Folio 1280 y 1281)	Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual (Folio 285 y 286)
4.- Asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, programas, y proyectos, así como gestionar los riesgos asociados a los procesos que direcciona, estableciendo en ellos las medidas de prevención, protección y control necesarias, que permitan la consecución de los fines del Estado y el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, de acuerdo a las normas vigentes.	4.- Asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, programas, y proyectos, así como gestionar los riesgos asociados a los procesos que direcciona, estableciendo en ellos las medidas de prevención, protección y control necesarias, que permitan la consecución de los fines del Estado y el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, de acuerdo a las normas vigentes.

*5.- Realizar el seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales, mediante la utilización de herramientas gerenciales para ello establecidas, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y el presupuesto en ellos asignado.*

*5.- Realizar el seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales, mediante la utilización de herramientas gerenciales para ello establecidas, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y el presupuesto en ellos asignado.*

De igual manera, el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, permitió llamar al proceso de responsabilidad fiscal a todos los que concurrieron al daño, quienes deberán responder de manera solidaria y está fehacientemente demostrado que el señor Jorge Mario Velásquez Serna fue el servidor público que suscribió la correspondiente escritura pública de enajenación del inmueble, con conocimiento de todo el proceso contractual adelantado, conocimiento que igualmente se encuentra acreditado en tanto aprobó el contenido de la resolución de la adjudicación y demás documentos contractuales.

En síntesis, considera este Ente Control, a partir de la prueba valorada y de acuerdo a las disposiciones normativas sobre la calidad de gestor fiscal y el lineamiento jurisprudencial, acerca de lo que ha entendido la Corte Constitucional qué se gestión fiscal y quiénes pueden ser vinculados al proceso de responsabilidad fiscal, que la condición de gestores fiscales de los ex servidores VERA CRISTINA RAMÍREZ LOPEZ y JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, se halla plenamente acreditada por cuanto ostentaban cargos del nivel directivo y las respectivas dependencias Secretaria de Servicios Administrativos y la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, tenían conjuntamente la competencia para adelantar el proceso de enajenación de los inmuebles de propiedad del municipio de Medellín.

De igual manera con el cambio de reestructuración de la planta del municipio de Medellín a partir del 9 de junio de 2015, la competencia para la enajenación recayó en la Secretaría de Suministros y Servicios, participando en señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA en la entrega material del inmueble en su calidad de Subsecretario de Selección y Gestión de Proveedores, adscrita a la Secretaria de Suministros y Servicios y para el momento de suscripción de la escritura pública de transferencia del dominio al adjudicatario como encargado de la Secretaria de Suministros y Servicios.

### **3.2.2. Elemento subjetivo de la conducta de los investigados**

El juicio de imputación de responsabilidad fiscal del gestor o gestores fiscales, en el marco de la actuación administrativa por responsabilidad fiscal, exige la demostración probatoria del dolo o culpa grave en la que incurrió aquél o aquellos en su actuación, que como tal fue determinante para la causación del presunto

detrimento patrimonial. Se trata, sin duda, de afirmar la responsabilidad subjetiva del gestor o gestores fiscales, quien o quienes están llamados a resarcir en caso de serle imputable a título de dolo o culpa grave el daño patrimonial.

El derecho administrativo no trae ninguna definición de dolo o culpa aplicable a las actuaciones administrativas del procedimiento de responsabilidad fiscal regulado por la Ley 610 de 2000 y la 1474 de 2011, por lo que el operador fiscal deberá echar mano de la definición que de dolo y culpa trae el código civil colombiano en su artículo 63 en los siguientes términos:

*“ARTICULO 63. CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.*

*Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.*

*(...)*

*El dolo consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro.”*

Desde el momento del auto de apertura e imputación esta Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva se calificó la conducta de los presuntos responsables a título de culpa grave, razón por la cual en esta decisión se analizará el comportamiento de los mismos bajo este título subjetivo del comportamiento.

Se debe agregar, que la definición de culpa grave que hace nuestra legislación civil hay que interpretarla dentro del lineamiento jurisprudencial que ha hecho el Consejo de Estado, quien ha considerado que:

*“(...) para determinar la existencia de la culpa grave o del dolo, el juez no se debe limitar a las definiciones contenidas en el código civil, sino que debe tener en cuenta las características particulares del caso que deben armonizarse con lo previsto en los artículos 6º y 91 de la constitución política acerca de la responsabilidad de los servidores públicos, como también la asignación de funciones contempladas en los reglamentos o manuales respectivos. (Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 28 de enero de 2015, radicación 25000232600020020137401)*

En este orden de ideas, el máximo tribunal de lo contencioso a ha sostenido que la conducta es culposa cuando:

*“...el resultado dañino es el producto de la infracción al deber objetivo de cuidado que el agente debió haber previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.*

*También por culpa se ha entendido el error de conducta en que no habría incurrido una persona en las mismas circunstancias en que obró aquella cuyo comportamiento es analizado y en consideración al deber de diligencia y cuidado que le era exigible.*

*Tradicionalmente se ha calificado como culpa la actuación no intencional de un sujeto en forma negligente, imprudente, o que de manera descuidada y sin la cautela requerida deja de cumplir u omite el deber funcional o conducta que le es exigible; **y por su gravedad o intensidad**, se ha distinguido entre la culpa grave o lata, la culpa leve y la culpa levísima, clasificación tripartita con consecuencias en el ámbito de la responsabilidad contractual o extracontractual, conforme a lo que expresamente a este respecto señale el ordenamiento jurídico.*

*“(...) en aras de establecer la responsabilidad personal de los agentes o ex agentes estatales, el análisis de sus actuaciones dolosas o gravemente culposas comporta necesariamente el estudio de las funciones a su cargo y si respecto de ellas se presentó un incumplimiento grave.” (Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, expediente 25694)*

De acuerdo con lo expresado ha de considerarse que la culpa grave en materia fiscal se puede presentar por negligencia o inobservancia, conductas que implican un comportamiento humano de desobedecimiento, inatención o falta de acatamiento a una preceptiva jurídica.

Por otra parte, la negligencia o inobservancia es la actuación contraria al deber objetivo de respeto y cuidado del bien jurídico protegido por la norma. Este bien jurídico protegido por la norma fiscal, en este caso, son los intereses patrimoniales del Estado y a través de ellos, el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de ciudadanos como finalidad social del Estado (Artículos 2º y 366 C.P.), cuyo cumplimiento incumbe a todo servidor público conforme lo establecen los artículos 209 de la Constitución al disponer que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad y para el caso particular de los gestores fiscales corresponde a éstos adicionalmente actuar con fundamento en los principio de la gestión fiscal de: eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales (Ley 42 de 1993).

Así las cosas, se hace necesario determinar las obligaciones y deberes de los servidores públicos cuyo incumplimiento u omisión acarrió el detrimento patrimonial al Municipio de Medellín, de donde se pueda predicar si actuaron manera gravemente culposa.

La señora Vera Cristina Ramírez López, identificada con cédula de ciudadanía 43.565.031, Secretaria de Despacho en la Secretaría de la antes Servicios Administrativos del municipio de Medellín para la época de los hechos, le correspondían como funciones asignadas en su manual:

#### A. PROPOSITO PRINCIAL

*Direccionar, planear y controlar políticas, programas y proyectos que garanticen el apoyo a la Administración Municipal en los procesos de Tecnología, Talento Humano, Administración de Bienes y Servicios y Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles, así como la actuación disciplinaria de los servidores, mediante la conservación y racionalización de los bienes y recursos y la normatividad vigente que permitan el mejoramiento continuo y la correcta prestación de los servicios.*

#### B. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES

*Direccionar la definición y formulación de las políticas relacionado con los procesos de Tecnología, Talento Humano, Administración de Bienes y Servicios y Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles, así como adoptar planes, programas y proyectos que lo hagan posible, con el fin de dar cabal cumplimiento a los objetivos y metas institucionales, mediante la aplicación de herramientas gerenciales.*

*Planear los lineamientos y estrategias que permitan el logro de los objetivos de la dependencia que direcciona en los procesos de Tecnología, Talento Humano, Administración de Bienes Muebles e inmuebles, apuntando al cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo, asegurando la adecuada administración y manejo de los recursos de conformidad con las normas que regulan la materia.*

*Organizar y gestionar los bienes y recursos que han sido asignados para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado (...) buscando satisfacer las necesidades de los ciudadanos y mejorar la prestación de los servicios en el marco del desarrollo organizacional.*

*Asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, programas, y proyectos, así como gestionar los riesgos asociados a los procesos que direcciona, estableciendo en ellos las medidas de prevención, protección y control necesarias, que permitan la consecución de los fines del Estado y el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, de acuerdo a las normas vigentes.*

*Realizar las labores de seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales, mediante la utilización de las herramientas gerenciales establecidas, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y el presupuesto asignado.*

#### C. CONTRIBUCIONES INDIVIDUALES

*El logro de los objetivos de la dependencia en los procesos (...) Administración de Bienes y Servicios y Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles, se realizan*

*mediante la adecuada administración y manejo de los recursos y conforme el plan de Desarrollo.*

*Los bienes y recursos son organizados y gestionados con el propósito de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y mejorar la prestación de los servicios y en cumplimiento de los fines del Estado.*

*El cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos y gestión de los riesgos asociados al proceso, se realiza mediante el establecimiento de medidas de prevención, protección y control.*

*El seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales se realiza mediante las herramientas que suministran los organismos de control.*

#### **D. CONOCIMIENTOS ESPECIALES**

*Gestión Pública*

*Formulación y evaluación de proyectos*

*Normatividad de contratación e interventoría” (Folios 192 y 193)*

Por su parte, al señor Jorge Mario Velásquez Serna, identificado con la cédula de ciudadanía 71.796.834, en calidad de Subsecretario de Despacho en la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual de la Secretaría de Servicios Administrativos, quien tenía dentro de sus funciones, entre otras, según su manual las siguientes:

#### **“(...) B. DESCRIPCIÓN DE FUNCIONES ESENCIALES**

**(...)**

*4.- Asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos así como gestionar los riesgos asociados al proceso que direcciona y en los cuales participa, estableciendo en ellos las medidas de prevención, protección y control necesarias de acuerdo a las normas vigentes y que permitan la consecución de los fines del Estado y el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo.*

*5.- Realizar el seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales, mediante la utilización de herramientas gerenciales para ello establecidas, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y el presupuesto en ellos asignado.*

#### **(..) C. CONOCIMIENTOS ESENCIALES**

*Administración Pública*

*Normas que regulan los entes territoriales*

*Normatividad en contratación e interventoría*

*Formulación y evaluación de proyectos” (Folios 1285 y 1286)*



A partir del anterior marco funcional, como lo explicaron los presuntos responsables, la competencia para la enajenación del inmueble lote 24, y de cualquier otro estaba radicada en Secretaria de Servicios Administrativos y la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, según el Decreto 1364 de 2012 y Decreto 903 de 2013 (Folio 292).

El procedimiento contractual era adelantado por la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual (Folio 293) y los actos administrativos eran expedidos por la Secretaria de Servicios Administrativos, incluidos de manera precisa el acto de adjudicación y la escritura pública de transferencia de dominio (Folio 294 y 318 y 320).

El presunto responsable Jorge Mario Velásquez Serna, manifestó que la modalidad que se siguió para la enajenación del inmueble lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia, ubicado en el municipio de Itagüí, de propiedad del municipio de Medellín, fue la selección abreviada prevista en el Decreto 1510 de 2013 y la administración adoptó el mecanismo de enajenación directa por sobre cerrado de conformidad (artículos 88 y 98 Decreto 1510 de 2013).

De igual manera indicó que el procedimiento realizado se efectuó como se reseña en el siguiente cuadro:

PROCEDIMIENTO LEGAL	LINK O DOCUMENTO DE RESPALDO
Concepto de viabilidad de venta por parte del Departamento Administrativo de Planeación	Oficio No 201500136455 (201500124899) de 27 de marzo de 2015.
Certificado de comité contratatación de la Secretaria de Servicios Administrativos.	Acta No 4944 de 27 de marzo de 2015
Informe técnico de áreas y linderos elaborado por el contratista Hector Andrés Rúa y aprobado por la coordinadora de prediación de la Unidad de Administración de Bienes Inmuebles.	Radicado 201500127734 de 121 de marzo de 2015.
Avalúo comercial informe No. ABI 8-10 No BF 2015 0562 de 19 de marzo de 2015. (Artículo 101 del Decreto 1510 de 2013)	Radicado el 20 de marzo en la Subsecretaria de Logística y Administración de Bienes, hoy Secretaria de Gestión de Bienes.
Estudios Previos (Artículo 94 Decreto 1510 de 2013)	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Aviso de Convocatoria Pública del Proceso ENAC_0001_2015 (Artículo 95 Decreto 1510 de 2013)	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Resolución de apertura No 1021 de 13 de abril de 2015	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Pliego de Condiciones Definitivos proceso ENAC_0001_2015 (Artículo 96 Decreto 1510 de 2013)	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Acta de cierre y recibo de propuestas de 16 de abril de 2015	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Informe de Verificación de 17 de abril de 2015 (Artículo 97 Decreto 1510 de 2013)	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Informe de proponentes habilitados de 23 de abril de 2015.	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Audiencia de adjudicación (Artículo 98 Decreto 1510 de 2013)	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>
Resolución No 1090 de 24 de abril de 2015 (Artículo 98 Decreto 1510 de 2013)	<a href="https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do">https://www.contratos.gov.co/carguedocs/ConsultaEB.do</a>

Tomado folio 323

Las razones de conveniencia que tenía la administración municipal de Medellín para proceder a la enajenación del inmueble de su propiedad ubicado en la Central Mayorista de Antioquia, expuestas por los presuntos responsables fiscales en las distintas oportunidades procesales no tiene cuestionamiento de este Organismo de Control.

Lo que sí merece un reproche de este Organismo de Control Fiscal son las graves falencias que se evidenciaron en el del procedimiento de enajenación ENAC\_0001\_2015 a través del cual enajenó el inmueble de propiedad del municipio de Medellín, ubicado en la Central Mayorista de Antioquia.

Considera este Despacho que dado que el proceso de enajenación de inmuebles se encontraba a cargo de la Secretaría de Servicios Administrativos y Subsecretaría de Despacho en la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual, en la primera, la dirección del mismo y en la segunda, el adelantamiento legal del respectivo trámite de contratación, sus respectivos titulares, vinculados a este proceso de responsabilidad fiscal, incurrieron en una grave omisión al no realizar un revisión del avalúo comercial presentado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRY FERNÁNDEZ Y GLADYS ELENA RENDÓN OTÁLVARO desde el punto de vista de las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de avalúos y la razonabilidad del valor comercial estimado del inmueble.

No cabe duda que el avalúo se constituye en la pieza fundamental del proceso de contratación estatal en la enajenación de inmuebles de propiedad de entidades públicas y donde existe el mayor riesgo de generar un daño al patrimonio público, por un avalúo deficiente o mal elaborado, por tal razón es el documento que más diligencia y cuidado le deben prestar quienes tienen a su cargo dicho proceso de venta, máxime si quienes adelantaban dicho proceso, como los presuntos responsables vinculados al proceso, dentro de respectivos manuales tenían expresamente la obligación de:

*“Asegurar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos así como gestionar los riesgos asociados al proceso que direcciona y en los cuales participa, estableciendo en ellos las medidas de prevención, protección y control necesarias de acuerdo a las normas vigentes y que permitan la consecución de los fines del Estado.*

*Realizar las labores de seguimiento, supervisión y control a los procesos contractuales, mediante la utilización de las herramientas gerenciales establecidas, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos y el presupuesto asignado.”*

A modo de ver de este Operador Jurídico existía la suficiente información, criterio y formación profesional en la doctora Vera Cristiana Ramírez López, Secretaria de Servicios Administrativo y el doctor Jorge Mario Velásquez Serna, Subsecretario de

Despacho en la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual, para haber hecho un análisis crítico del avalúo realizado para la venta del inmueble.

Por otra parte, también tenían la posibilidad de haber solicitado las aclaraciones o revisiones a los peritos que elaboraron el avalúo, pedir su revisión a otro servidor público idóneo de sus correspondientes Despachos o del municipio u ordenar un segundo avalúo.

Llama la atención del Despacho, que para el caso del avalúo realizado por la señora Ana Lucia Cifuentes Delgado, quien conceptuó que el valor estimado del inmueble era de TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M.L. (\$34.933.680.000), se realizara un acucioso proceso de revisión que culminó finalmente con la decisión de dejarlo sin efecto, mediante la resolución 0837 del 19 de marzo de 2015 (Folios 58y 59) y que seguidamente se hubiera radicado, el mismo 19 de marzo de 2015, el avalúo realizado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRY FERNÁNDEZ Y GLADYS ELENA RENDÓN OTÁLVARO, por un valor comercial estimado ostensiblemente inferior al anterior, al fijarse como valor comercial del inmueble la suma de DIEZ Y NUEVE MIL CIENTO VEINTRÉS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M.L. (\$ 19.123.200.000) sin que esto le hubiera merecido un reproche a los presuntos responsables, cuando por los menos esta diferencia constituía alerta para revisar dicho avalúo, teniendo en cuenta que la finalidad del mismo era la venta del inmueble avaluado.

Ahora resulta más extraño todavía que el valor para la venta se encontrara por debajo del valor del inmueble registrado en el municipio de Medellín, cuyo valor estaba estimado en la suma DIEZ Y NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS M.L. (\$19.920.000.000), según avalúo realizado en el año 2013 por la empresa de avalúos ACTIVOS E INVENTARIOS LTDA (Folios 361 al 37), que esto tampoco los alertara e indujera a los presuntos responsables a hacer una revisión del avalúo efectuado para la enajenación del bien inmueble.

Un simple revisión del avalúo elaborado por los señores JUAN CARLOS ECHEVERRY FERNÁNDEZ Y GLADYS ELENA RENDÓN OTÁLVARO habría dado como conclusión que en su realización no se siguieron las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de avalúos fijadas por el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 620 del 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y que por lo tanto dicha estimación no podía ser tenida como el valor comercial del inmueble que pretendía enajenar el municipio de Medellín.

No se entiende por parte de este Órgano de Control Fiscal, cuando es de simple sentido común y no se requiere grandes conocimientos financieros o del sector inmobiliario para saber que la propiedad inmueble no es usual que se desvalorice de un año a otro y que incluso su valorización se encuentra por encima de la inflación,

que los servidores públicos investigados que tenían la obligación y el deber de propender por el cuidado y protección del patrimonio público, no indagaran sobre la razón de las grandes inconsistencia que presentaba entre el avalúo ordenado para la venta del inmueble de la ciudad en relación con información del valor estimado del inmueble de la que se disponía previamente, como el avalúo por el cual estaba registrado en el municipio el inmueble y la estimación del valor comercial dejada sin efecto y practicada por la señora Ana Lucia Cifuentes Delgado.

Se pregunta este Despacho: ¿Quién que le digan que su inmueble vale QUINCE MIL OCHOCIENTOS DIEZ MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M.L. (\$15.810.480.000) menos que un avalúo que ya le habían practicado y qué adicionalmente su valor es inferior en SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS M.L. (\$797.000.000) al avalúo que tenía dos (2) años atrás se queda tan tranquilo y no solicita un segundo avalúo, máxime que la pretensión es efectuar la venta del inmueble y que el principio de eficiencia le obliga a buscar la mayor rentabilidad?

Un simple ajuste por inflación tomando para el efecto el índice de precios al consumidor – IPC - del inmueble propiedad del municipio habría arrojado un valor muy superior al avalúo estimado para la venta realizado por los peritos.

No se debe olvidar que además de sus deberes funcionales los presuntos responsables tenían el deber y la obligación de cumplir legal y constitucional de preservar el erario de la ciudad con acatamiento del principio de eficiencia (ley 42 de 1993, ley 610 de 2000 y ley 1474 de 2011) en la administración de los recursos públicos, deber consignado adicionalmente en el numeral 21 del artículo 34 de la Ley 734 de la ley 734 de 2002 cuando consagra:

**“Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:

1. *Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.”*

Por todo lo anterior, ese Despacho no duda en calificar la conducta de los presuntos responsables como gravemente culposa.

Para este Operador Jurídico las omisión de los presuntos responsables, doctora Vera Cristiana Ramírez López, Secretaria de Servicios Administrativo, para la época de los hechos y el doctor Jorge Mario Velásquez Serna, Subsecretario de Despacho en la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, para el momento de los hechos, para revisar directamente o a través otras personas el avalúo realizado por los peritos JUAN CARLOS ECHEVERRY FERNÁNDEZ Y GLADYS ELENA RENDÓN OTÁLVARO, constituyó un incumplimiento de sus deberes y obligaciones funcionales y legales y denota la negligencia, descuido e ineficiencia en

la administración de los recursos públicos de la ciudad de Medellín, en relación con la venta del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia.

Estima este Despacho que el error de conducta atrás señalado, en el que incurrieron ambos investigados, no lo habría cometido otro servidor público colocado en las mismas circunstancias y que tuviera a su cargo el deber y diligencia de cuidado sobre el patrimonio público.

Así las cosas, se evidencia una culpa grave por parte de los servidores Vera Cristiana Ramírez López, Secretaria de Servicios Administrativo, para la época de los hechos y el doctor Jorge Mario Velásquez Serna, Subsecretario de Despacho en la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual.

Es oportuno ahora, con los elementos y pruebas recaudadas a lo largo de la actuación administrativa, hacer una revisión de algunos aspectos de la Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 de 2015, que resultaban fundamentales para la determinación del valor del precio del contrato estatal de venta del lote 24 de la Central Mayorista de Antioquia y cuya omisión contribuyó a que los presuntos responsables fiscales estimarán el valor del contrato con fundamento en un avalúo comercial que no resultaba ni técnica y económicamente admisible, por las razones expuestas cuando se analizó el daño, cuestión que para este Entre de Control constituyen omisiones graves.

El artículo 102 del Decreto 1510 de 2013, traza de manera imperativa los criterios que debe tener en cuenta la entidad para estimar el valor del contrato estatal de enajenación de inmuebles así:

***“Artículo 102. Precio mínimo de venta. La Entidad Estatal debe establecer el precio mínimo de venta con base en las siguientes variables:***

***1. Valor del avalúo. Valor arrojado por el avalúo comercial vigente.***

***2. Ingresos. Todos los recursos que recibe la Entidad Estatal provenientes del bien, tales como cánones de arrendamiento y rendimientos.***

***3. Gastos. Todos los gastos en que incurre la Entidad Estatal derivados de la titularidad del bien, la comercialización, el saneamiento, el mantenimiento y la administración del mismo, tales como:***

***(a) Servicios públicos.***

***(b) Conservación, administración y vigilancia.***

***(c) Impuestos y gravámenes.***

(d) Seguros.

(e) Gastos de promoción en ventas.

(f) Costos y gastos de saneamiento.

(g) Comisiones fiduciarias.

(h) Gastos de bodegaje.

(i) Deudas existentes

4. *Tasa de descuento. Es el porcentaje al cual se descuentan los flujos de caja futuros para traerlos al valor presente y poder con ello determinar un valor equivalente del activo y estará determinada en función de la DTF.*

5. *Tiempo de comercialización: Corresponde al tiempo que la Entidad Estatal considera que tomará la comercialización de los activos con el fin de calcular los ingresos y egresos que se causarían durante el mismo.*

6. *Factores que definen el tiempo de comercialización. Los siguientes factores, entre otros, afectan el tiempo de comercialización del activo y permiten clasificarlos como de alta, mediana o baja comercialización:*

(a) *Tipo de activo.*

(b) *Características particulares del activo.*

(c) *Comportamiento del mercado.*

(d) *Tiempo de permanencia del activo en el inventario de la Entidad Estatal.*

(e) *Número de ofertas recibidas.*

(f) *Número de visitas recibidas.*

(g) *Tiempo de comercialización establecida por el evaluador.*

(h) Estado jurídico del activo.

7. *Estado de saneamiento de los activos. Se tendrá en cuenta:*

(a) *Activo saneado transferible. Es el activo que no presenta ningún problema jurídico, administrativo o técnico, que se encuentra libre de deudas por cualquier concepto, así como aquel respecto del cual no exista ninguna afectación que impida su transferencia.*



(b) Activo no saneado transferible. Es el activo que presenta problemas jurídicos, técnicos o administrativos que limitan su uso, goce y disfrute, pero que no impiden su transferencia a favor de terceros.

8. *Cálculo del Precio Mínimo de Venta. El precio mínimo de venta se calcula como la diferencia entre el valor actualizado de los ingresos incluido el valor del avalúo del bien y el valor actualizado de los gastos a una tasa de descuento dada.*

De la transcrita norma se desprende que el *precio mínimo de la venta* no es igual al valor *comercial del inmueble* cuando se pretende enajenar un bien público por parte de una Entidad Estatal, por cuanto éste último es sólo una variable a considerar. Así las cosas existen otras variables que debieron, en acatamiento a la norma considerar los presuntos responsables.

De donde se colige como ya se indicó cuando se abordó el elemento daño que un avalúo comercial no comprende la valoración de costos y gastos de saneamiento, ni el estudio del jurídico del activo.

En este orden de ideas, los gestores fiscales investigados responsables de materializar la enajenación del inmueble de propiedad del municipio debieron ordenar y realizar los estudios complementarios (como lo indica claramente el artículo 102 del Decreto 1510 de 2013) al avalúo comercial que les permitiera determinar de manera objetiva, clara y justificada el valor del contrato como lo ordena el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, el cual preceptúa que:

**“Artículo 20. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(..) 4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo.*”

Se repite que la estimación del valor del contrato y la justificación del mismo no se cumple simplemente con aportar el avalúo comercial practicado en tanto la norma obliga a considerar otras variables y justificarlas mediante los correspondientes estudios, análisis y argumentos evidenciados en escritos dentro del proceso.

Si los presuntos responsables hubieran actuado diligentemente dando aplicación a la norma que regula como se estima el valor del contrato estatal habrían comprendido que el valor del contrato no era la estimación que del inmueble hicieron los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, entendimiento que los llevó a asumir, según han campeado en su defensa, que el valor del avalúo estaba por debajo de los avalúos anteriores porque esté avalúo

incluía los costos y gastos de saneamiento y la limitaciones que presentaba para el uso y goce el inmueble.

Con lo anterior, no pretende decir el Despacho que al avalúo realizado por éstos peritos se le deba reducir alguna suma como costos y gastos de saneamiento o por cualquier otra variable, lo que quiere resaltar el Despacho es que los investigados obraron con ligereza, negligencia y desidia en el proceso contractual en un contrato estatal de trascendencia para la ciudad por su cuantía y por lo que representaba para los intereses patrimoniales de la municipalidad los ingresos que se obtendrían y que redundarían en generar bienestar a los ciudadanos, como fin del Estado local.

El cuidado y la diligencia que debían colocar los servidores públicos se derivan no sólo de los mandatos funcionales de sus cargos, que se indicó atrás sino que son imperativos constitucionales previstos en los artículos 2º, 209 y 366 de la Constitución Política.

De igual manera, cree este operador jurídico que las graves omisiones incurridas en la planeación del contrato que llevó a los presuntos fiscales a creer que el valor comercial del inmueble es igual al valor del contrato, sin estimación justificada alguna, cuestión que constituyen una culpa grave por inobservancia de la normatividad legal que a la postre condujo a que causará detrimento patrimonial a municipio de Medellín.

De otro lado, el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 ordena:

***“Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”***

De la lectura de la norma se desprende que toda Entidad Estatal que adelante procesos contractuales, le asiste el deber de hacer un análisis del sector desde la perspectiva legal, financiera, legal, organizacional, técnica y de análisis de riesgos, en este caso, no se evidencia en la publicación de los documentos y los actos administrativos propios del proceso de selección abreviada que les correspondía adelantar, concluir, perfeccionar y legalizar conjuntamente a los investigados, la existencia de dicho documento técnico que señala el precepto invocado.

Cree este Operador Jurídico que el análisis económico del sector se debe realizar en todos los casos de celebración de contratos estatales por imperativo legal e incluso se diría que con mayor razón se requiere el estudio del sector económico cuando la entidad pretenda actuar en un mercado que no es habitual que lo haga, como lo sería la actividad inmobiliaria.

Precisamente la obligación de realizar un análisis del sector económico lo que pretende es que las entidades públicas conozcan la dinámica del mercado y evitar sobrecostos en la contratación de bienes o servicios e impedir que los bienes o servicios que ofrecen o la enajenación de sus activos no realicen por debajo de la oferta existente en el mercado, medida que redundará en la protección del patrimonio público.

En la declaración rendida por el doctor JUAN ORLANDO TORO ESCOBAR, Gerente de la Central Mayorista de Antioquia, rendida en la audiencia de descargos del 7 de junio de 2016, folios 1901 y 1902, informó sobre la dinámica del mercado de la Central Mayorista de Antioquia los siguientes:

*“Bueno lo que pasa es que la central mayorista de Antioquia es una propiedad horizontal se rige bajo el derecho de propiedad horizontal su reglamento tiene algunas consideraciones tanto de índole de infraestructura como del desarrollo de infraestructura, entonces en esa época cuando se hizo el reglamento después de que se le hizo una actualización después del 2001 que salió la nueva ley 675 entonces se dispuso en su momento que habían unas zonas de reserva para posibles desarrollos inmobiliarios uno de ellos era un lote que también había que era el lote 25 y ahí se construyó algo y quedaba el lote 24, ese era el último lote de reserva que le quedaba los predios de la central mayorista. Esos lotes específicamente los denominan de reserva porque son lotes que tienen una denominación especial y específica dentro del reglamento para el desarrollo inmobiliario específica cual puede ser el uso del lote, cual puede ser su desarrollo inmobiliario y eso es lo que específicamente lo direcciona a uno en el reglamento de propiedad horizontal.*

Más adelante informó:

*(...) obviamente la Central Mayorista tiene mucho movimiento, nosotros tenemos un mercado que abastece más o menos 120 mil toneladas diarias de alimentos, 80 mil personas diarias entran a la Central Mayorista, 20 mil vehículos, de esos 20 mil 3.800 son vehículos de carga entre tracto-mulas, tracto-camiones y camiones, los otros son vehículos particulares, entonces esas básicas nos demuestran el movimiento tan grande que hay. Los movimientos ya de mercados dependen de muchos factores hay meses del año que son más grandes que otros, hay de mayor movimiento dependiendo de las cosechas, dependiendo de la actividad política y económica del país por ejemplo esta semana los paros y las restricciones tienen el mercado un poquitico por debajo de la media, pero en términos generales es un mercado que diariamente puede mover 100 mil millones de pesos en términos de oferta y demanda.”*

En la declaración bajo la gravedad de juramento rendida el 3 de junio de 2016, el perito JUAN CARLOS ECHEVERRI FERNANDEZ, manifestó:

**Preguntado:** Para nadie es un secreto que el Centro económico de la ciudad la Central Mayorista de Antioquia, es la segunda Central de abastos del país después de Corabastos, los bienes allá tienen un valor significativo o no y explique porque?

**Responde:** Sí tienen un valor significativo pero es un círculo muy cerrado porque van pasando de papá a hijo y casi todos van comprando los mismos comerciantes pero es significativo para el volumen.”

El doctor FEDERICO ESTRADA GARCÍA, Gerente de la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia, en su declaración rendida en la audiencia de descargos del 3 de junio de 2016, folios 1332 y 1333, explicó el método comportamiento del mercado inmobiliario así:

**Preguntado:** ¿Doctor Federico ustedes como Lonja entiendo que presentan unos informes sobre el valor de la propiedad en Medellín o en el área Metropolitana de Medellín, por favor ilustre al Despacho si existen esos informes, como se elaboran y cuál es la finalidad que tienen?

**Responde:** La Lonja hace unos 40 o 45 años hace el estudio del valor del suelo en el Valle de Aburrá en la actualidad lo hacemos en algunas otras regiones de Antioquia debemos decir que metodológicamente por ser un trabajo académico advertimos si bien son valores de referencia que es una herramienta dentro de la cual nuestros afiliados avaluadores pueden utilizar para sus trabajos en ningún momento deben ser considerados como un avalúo, pero está claro que nosotros desde hace más de 45 años hacemos el estudio en el Valle de Aburrá en la actualidad es un estudio que tiene alrededor de 700, 800 puntos que con un grupo de peritos y después con unos procesos de homologación asignamos valores de referencia según las condiciones generales de la zona no podríamos decir puntualmente que estamos valorando determinado bien inmueble pero según las condiciones de la zona asignamos el valor.

**Preguntado:** ¿Porqué de acuerdo con su respuesta anterior ese estudio no puede sustituir un avalúo?. **Responde:** Porque cuando yo estoy en un avalúo si tengo que conocer y estimar de manera particular los atributos, los aspectos positivos y negativos del bien particular que estoy evaluando.”

**Preguntado:** ¿Manifiesta usted que lleva vinculado a la Lonja de propiedad raíz alrededor 10 años ejerciendo la labor de Gerente por lo cual el conocimiento suyo es amplio y la trayectoria inmensa; quisiera que me dijera puntualmente al Despacho que variación han tenido los precios de lotes en Medellín y el Área Metropolitana para el período comprendido entre el 2011 al 2016? **Responde:** En términos generales por los índices que nosotros utilizamos ha tenido crecimiento superior al Índice de Precio al Consumidor, no podría yo de memoria decirle exactamente cuál ha sido el promedio interanual de los precios inmobiliarios.

Considera este Organismo Fiscal, acorde con lo expuesto que bastaba a los investigadores haber elaborado en forma diligente y cuidadosa el estudio de mercado (sector), ya que habrían tenido elementos de juicio necesarios para analizar

críticamente el avalúo que elaboraron los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro.

Es razonable pensar que si se hubiera elaborado un estudio del sector dentro del proceso contractual ENAC\_0001\_2015, los presuntos responsables no habrían dado por cierto, sin cuestionamiento alguno, que el valor estimado del inmueble, por los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, se ajustaba a la realidad.

Por los menos le hubiera generado la duda de porqué un lote que es el único en tanto es un predio de reserva, es decir, que no hay más ofertas de inmuebles como él en la Central Mayorista; que pertenece a un mercado muy cerrado; que maneja altos movimientos de personas, carros, alimentos y un alto flujo de transacciones dinerarias; y que se encuentra el sector inmobiliarios, que presenta valorizaciones por encima del índice de precios al consumidor; podría desvalorizarse de un año a otro.

Para este Operador Jurídico la omisión del estudio del sector denota una deficiencia del proceso de contratación que contribuyó a que los presuntos responsables dieran por ciento el valor estimado del lote 24 ubicado en la Central Mayorista de Antioquia dado por los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro y que no se percatarán de que el mismo no se elaboró conforme a las disposiciones del Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 620 de 2008 y que por lo tanto el mismo no daba cuenta de la realidad económica del predio en cuanto a su valor comercial.

Llegado a este punto y después de haber analizado en detalle la manera en que se desarrolló el Proceso de Selección Abreviada para Enajenación Directa de bienes inmuebles a través de oferta en sobre cerrado ENAC 0001 DE 2015, en su etapa precontractual y contractual, a partir de las actuaciones procesales adelantadas en el trámite de esta investigación fiscal, concluye este Ente de Control Fiscal que los presuntos responsables VERA CRISTINA RAMÍREZ LÓPEZ y JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA con las omisiones, negligencia e inobservancia de sus deberes y obligaciones funcionales, legales y constitucionales, que le eran exigibles, como como son: el obrar con eficiencia en el manejo de los recursos públicos, cumplir los fines del Estado y propender por el bienestar general de los ciudadanos, tomar las medidas y decisiones encaminadas a evitar el riesgo de perjuicio en la venta del inmueble objeto del proceso, revisar con diligencia el avalúo que se les presentó para la enajenación del bien inmueble y la omisión de solicitar otro avalúo sobre el valor del inmueble, efectuar un adecuado seguimiento al proceso precontractual y contractual, elaborar los estudios que ordena y como lo manda el Decreto 1510 de 2013, incurrieron en culpa grave, con lo que puede afirmar este Operador Jurídico que se encuentra demostrado el segundo elemento de la responsabilidad fiscal.



### **3.3. Un nexo causal o de imputación entre los dos elementos anteriores**

El nexo causal hace referencia a la relación de causalidad entre la conducta dañina y el daño al patrimonial causado.

Es decir debe quedar probado y determinado que la conducta del gestor fiscal fue la causa eficiente del detrimento patrimonial, o que sin su actuar o sin sus omisiones este no hubiera ocurrido, que el daño debe ser consecuencia del comportamiento activo u omisivo del gestor fiscal.

Así las cosas para el caso concreto, el daño fiscal deviene imputable única y exclusivamente a las acciones y omisiones de los presunto responsables fiscales investigados dentro del proceso en tanto si su conducta y comportamiento se hubiera ajustado al cumplimiento de sus obligaciones y deberes constitucionales, legales y funcionales ningún perjuicio se hubiese presentado en a las arcas de municipio de Medellín, encuentra este Órgano de Control Fiscal que entre la conducta conducta negligente, omisiva e irregular desplegada por la investigados existió una relación de causa – efecto.

No resulta de recibo para este Ente de Control Fiscal la argumentación de la defensa de los presuntos en el sentido de se presenta una ruptura del nexo causal toda vez que el avalúo fue realizado por un tercero experto en el tema de valoración de inmuebles y que sus representados no tenían el conocimiento y la experticia para discutirlo toda vez que la responsabilidad de los documento, estudios y la calidad e idoneidad de los mismos que se requieren en todo proceso contratación estatal son de responsabilidad de quienes dirigen el proceso de contratación pública, que para el caso estaba en cabeza de los investigados en este proceso de responsabilidad fiscal.

De igual, manera como se explicó en precedente hubo varias alertas como lo era un avalúo, dejado sin efecto que indicaba que el precio del inmueble era muy superior al señalado por los peritos Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro y otro avalúo que indicada que el mismo precio por el cual estaba registrado en inmueble en municipio de Medellín estaba por encima de avalúo realizado por los peritos. Así como hubo omisiones en ordenar estudios fundamentales que le habrían permitido a los investigados llegar a la conclusión que la estimación dada por los peritos estaba errada.

Finalmente, es tan cierto que los presuntos si podían revisar y cuestionar el avalúo realizado por los señores Juan Carlos Echeverri Fernández y Gladis Elena Rendón Otálvaro, que arrojó un valor comercial para el inmueble de DIECINUEVE MIL CIENTO VEINTITRES MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M.L. (\$19.123.200.000), que ya habían dejado sin efecto un avalúo anterior practicado



por la señora ANA LUCIA CIFUENTES DELGADO, sobre el mismo inmueble y cuyo valor comercial había ascendido a la suma de TREINTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M.L. (\$34.933.680.000).

Corolario de haber demostrado los tres elementos que configuran la responsabilidad fiscal, con el grado de certeza que exige el artículo 53 de la Ley 610 de 2000, este Órgano de Control Fiscal fallará con responsabilidad fiscal en contra de la señora VERA CRISTINA RÁMIREZ LOPEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No 43.565.031, Ex Secretario de Despacho de Servicios Administrativos del Municipio de Medellín, para la época de los hechos y del señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, identificado con la cédula de ciudadanía No 71.796.834, fungió como Subsecretario de Despacho en la Subsecretaria de Adquisiciones y Desempeño Contractual, durante el proceso contractual ENAC\_0001\_2015 y Secretario de Suministros y Servicios (E), para la para el momento de otorgamiento de la respectiva escritura pública de traspaso del inmueble a los adjudicatarios por la suma de **NUEVE MIL NOVECIENTOS DIEZ MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESOS M.L. (\$ 9.910.689.700)**, que se deberá indexar en el acápite siguiente como lo ordena el literal e. del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011.

Finalmente, en cuanto a la tacha del testimonio de la señora ANA LUCIA CIFUENTES DELGADO, este Despacho no advierte motivos que la permitan dudar de la veracidad o imparcialidad del mismo por otra parte sus respuestas, fueron clara, precisas y daban cuenta del dicho.

### **3.4. Indexación de conformidad con el literal e. del artículo 101 de la Ley 1474 de 2011**

La INDEXACION: Es el Procedimiento mediante el cual el comportamiento de una variable financiera se define con base en el movimiento de algún índice de referencia. Ahora bien lo INDEXADO, Es Aquel bien o valor cuyo precio o interés está vinculado a un índice. La indexación tiene por el objeto el reconocer justamente el cambio del valor adquisitivo de una moneda en épocas de inflación. Para lo cual se utilizara la siguiente tabla como procedimiento para Indexar dicha suma.

$$\text{Indexación} = \frac{\text{Valor Histórico} \times \text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En consecuencia el valor del detrimento indexado corresponde al siguiente valor:

VALOR SIN INDEXAR	INDICE DANE		VALOR INDEXADO
	IPC INICIAL (24/04/2015)	IPC FINAL (20/02/2017)	
<b>\$ 9.910.689.700</b>	121,63	134,77	<b>\$ 10.981.366.857</b>

**DIEZ MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M.L. (\$10.981.366.857).**

#### **4. DE LOS TERCEROS CIVILMENTE RESPONSABLES**

Con fundamento en el artículo 44 de la ley 610 de 2000 se vinculó como tercero civilmente responsable a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS, quien expidió la póliza 1013843, tomada por el municipio de Medellín, y se indicó que el contrato de seguros tenía la siguientes vigencias:

ASEGURADORAS	PÓLIZA	AMPARO	VIGENCIAS		VALOR ASEGURADO
	1013843		DESDE	HASTA	
LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS - NIT 860.002.400-2	EXPEDICIÓN	Cobertura R.C Servidores Públicos	21/02/2013	21/02/2014	\$ 2.200.000.000
	RENOVACIÓN	Cobertura R.C Servidores Públicos	21/02/2015	21/02/2016	\$ 2.200.000.000
	PRORROGA	Cobertura R.C Servidores Públicos	21/02/2016	01/11/2016	\$ 2.200.000.000

##### **4.1. Descargos y argumentos de defensa de LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros**

En la audiencia de descargos del 29 de junio de 2016 (folios 2161 al 2164 y 2167 al 2175) el apoderado de la aseguradora LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros presentó argumentos de defensa, en los cuales adujo:

- I. Respecto a la responsabilidad de los presuntos responsables
  - Inexistencia de los elementos configurantes de la responsabilidad fiscal
- II. Trámite inadecuado del presente proceso
- III. Frente a la vinculación de la compañía de seguros

- Delimitación del contrato de seguro. Modalidad de reclamación claims made de la póliza No. 1013843

- Reconocimiento expreso de las condiciones de aseguramiento pactadas dentro del contrato de seguro por el que se pretende llamar a La Previsora S.A. – Existencia de coaseguro.

El relación con la existencia del coaseguro pidió:

*“Teniendo en cuenta la existencia del coaseguro respetuosamente solicito al despacho la vinculación de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. al presente proceso de responsabilidad fiscal, en virtud de la póliza No. 1013843, toda vez que lo resuelto en el presente proceso afecta de manera directa dicha compañía de seguros y en aras de garantizar la defensa y debido proceso en relación con la misma, se hace necesaria su vinculación al presente proceso de responsabilidad fiscal en calidad de garante.”*

En atención al coaseguro con entre LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. el despacho dispuso vincular al proceso a esta última.

#### **4.2. Descargos y argumentos de defensa de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

En la audiencia de descargos del 18 de julio de 2016 (folios 2744 al 2746) el doctor JUAN CAMILO ARANGO RÍOS, apoderado de la aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. aporta los originales de las certificaciones de las afectaciones que han tenido las pólizas vinculadas al proceso expedidos por LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS.

Luego, manifiesta que en relación con su representada AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. como descargos coadyuva los argumentos ya presentados en la audiencia por LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS los cuales considera innecesario volver a repetir, descargos que considera son aplicables dado que las compañías emitieron la póliza en coaseguro.

Hace referencia que por el sistema de reclamación pactado la póliza que tendría cobertura sería la que presente una vigencia del 21/02/2016 hasta el 21/11/2016.

#### **4.3. Alegatos de conclusión presentados por LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

Finalmente, en la audiencia de decisión realizada el 23 de enero de 2017 (folios 3207 y 3208) presentaron alegatos de conclusión las aseguradoras vinculadas reiterando en los argumentos de defensa previamente expuestos.

Adujeron que los presuntos había desvirtuado el daño y la ausencia de culpa.

Adicionalmente piden que se tenga en cuenta el sistema de aseguro y el coaseguro pactado.

**4.4. Pronunciamiento del Despacho en relación con los argumentos planteados por las aseguradoras LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

En relación con el argumento de los terceros civilmente responsables acerca de la inexistencia de los elementos configurantes de la responsabilidad fiscal este Despacho se remite a lo dicho en los apartados anteriores en los cuales dio por demostrados los elementos de la responsabilidad fiscal.

En cuanto al trámite inadecuado del proceso estima este Despacho cree que desde que se dio apertura al proceso verbal de responsabilidad fiscal se encontraba establecido el objetivamente el daño, estaban identificados los presuntos responsables fiscales y se tenía determinada la relación causal, en el grado de probabilidad y para la decisión final esta probabilidad se mutó en certeza a partir de la prueba recaudada en consecuencia no es dable hablar de un trámite inadecuado y mucho menos una transgresión a las normas que rigen el trámite verbal de los procesos de responsabilidad fiscal.

Aduce la defensa de las aseguradoras vinculadas al proceso la modalidad que el contrato de seguro pactada en la póliza 1013843 fue bajo la cláusula claims made, la cual implica que la reclamación del siniestro se deberá hacer durante la vigencia temporal del seguro y que en consecuencia de las pólizas vinculadas al proceso la única que tendría cobertura es la póliza 1013843, con vigencia del 21/02/2016 hasta vigencias 01/11/2016, según certificado No 8 (folio 2176).

Revisada la póliza 1013843, con vigencia del 21/02/2016 hasta vigencia 01/11/2016, se encuentra que se pactó la cláusula claims made así:

*“(MODALIDAD DE RECLAMACIÓN: CLAIMS MADE: El sistema bajo el cual opera la presente póliza es por notificación de investigaciones y/o procesos por primera vez durante vigencia de la póliza derivados de hechos ocurridos el periodo de retroactividad contratado.) Valor asegurado \$2.200.000.000 Evento / Vigencia.” (folio 2177)*

Consecuente con lo anterior, y acogiendo los argumentos expuestos por el abogado de las aseguradoras LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. en cuanto a que el momento de notificación de la apertura del proceso de responsabilidad fiscal a las compañías de seguro ocurrió durante la vigencia del 21/02/2016 hasta 01/11/2016 llamará a responder a las

compañías de seguros LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., con cargo a la póliza 1013843, con vigencia del 21/02/2016 hasta vigencia 01/11/2016, según certificado No 8 (folios 2176) por un valor asegurado de \$2.200.000.000.

Dado que se acreditó que la póliza anterior fue afectada por una reclamación de CINCUENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS DIECINUEVE MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS M.L. (\$54.619.552) y que en consecuencia del valor asegurado se encuentra disponible la suma de DOS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M.L. (2.145.380.448) (Folio 2765), limitará a dicho valor el monto que deberán cubrir las aseguradoras LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

Ahora como también se logró demostrar el coaseguro con el certificado de expedición de la póliza (folio 2176) y con el certificado expedido por AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. (folio 2756) cada aseguradora asumirá el valor a pagar con cargo a la póliza 1013843, con vigencia del 21/02/2016 hasta 01/11/2016, en los porcentajes pactados en el coaseguro (LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS el 60% y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A el otro 40%).

Con basamento en lo expuesto, este Despacho procede a dictar fallo CON RESPONSABILIDAD FISCAL.

### **DECISIÓN**

De conformidad con lo esbozado en los considerandos, valoradas las pruebas en su integridad y atendidos a los principios rectores de ley, este Despacho,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Fallar con responsabilidad fiscal en contra de señora VERA CRISTINA RÁMIREZ LOPEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No 43.565.031, Ex Secretaria de Despacho de Servicios Administrativos del Municipio de Medellín, para la época de los hechos y del señor JORGE MARIO VELÁSQUEZ SERNA, identificado con la cédula de ciudadanía No 71.796.834, quien fungió como Subsecretario de Despacho en la Subsecretaría de Adquisiciones y Desempeño Contractual, durante el proceso contractual ENAC\_0001\_2015 y Secretario de Suministros y Servicios (E), por haber ocasionado un detrimento patrimonial al municipio de Medellín determinado en la suma de **DIEZ MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS M.L. (\$10.981.366.857)**, valor debidamente indexado, de acuerdo a los índices de precios al consumidor, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Imponer a las compañías de seguros LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A la obligación de indemnizar a la entidad afectada el valor de **DOS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS M.L. (2.145.380.448)**, en razón de la póliza 1013843, con vigencia del 21/02/2016 hasta 01/11/2016, teniendo en cuenta la condición de coaseguro como se explicó en la parte motiva. Se entiende que quedan desvinculadas del proceso las vigencias anteriores por las cuales se habían vinculado las aseguradoras.

**ARTÍCULO TERCERO:** Notificar por estrado esta decisión a los sujetos procesales, haciéndoles saber que contra la presente decisión procede el recurso de reposición y el de apelación, solicitando a los intervinientes que en caso de querer presentar los recursos deberán hacerlo saber de inmediato y los cuales podrán ser sustentados dentro de los diez (10), días siguientes de conformidad al Artículo 101, literal d) de la Ley 1474 de 2011.

**ARTÍCULO CUARTO:** Enviar copia de la presente decisión ejecutoriada a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco (5) días siguientes para lo de su competencia, conforme a lo establecido en el numeral 57 del Artículo 48 de la ley 734 de 2002.

**ARTÍCULO QUINTO:** Remitir copia de esta decisión dentro de los dos (2) días siguientes a su ejecutoria a la Fiscalía General de la Nación para su conocimiento y fines pertinentes.

**ARTÍCULO SEXTO:** Si en el término de la ejecutoria, el responsable no ha consignado el valor fallado, se remitirá al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República de conformidad con lo establecido en el Artículo 60 de la ley 610 de 2000, copia de la decisión.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** En el término de la ejecutoria del presente fallo, el responsable fiscal, deberá consignar el valor fallado en la cuenta de la entidad afectada, de lo contrario, sino acredita el pago, se procederá por la vía de la jurisdicción coactiva al cobro de la deuda más el 12% a título de interés conforme a la Ley 68 de 1923, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia y a la compañía de seguros tal como lo establece el artículo 1080 del Código de Comercio, la tasa máxima dentro del interés moratorio vigente en el momento en que efectuó el pago, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

CESAR AUGUSTO HERNANDEZ SANMARTÍN  
**Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva**

MARTÍN ALONSO GARCÍA AGUDELO  
**Abogado Comisionado.**



### **C. INTERPOSICIÓN DE RECURSOS**

- La defensora contractual de los declarados responsables fiscales manifestó que interponía el recurso de apelación contra el fallo con responsabilidad fiscal.
- Por su parte, el apoderado de las aseguradoras LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros y AXA COLPATRIA Seguros S.A. interpuso el recurso de reposición y subsidiariamente el recurso de apelación.
- El Despacho manifestó que concede los recursos en la forma interpuesta.

Esta Acta es firmada por el ABOGADO COMISIONADO, de la cual hace parte integrante el Medio Audiovisual donde consta la totalidad de las actividades procesales realizadas durante la Audiencia, por lo tanto a esta Acta está acompañada del correspondiente DVD, y previa foliación se arrima al expediente en el cuaderno que corresponda. Igualmente se advierte que las grabaciones Audiovisuales están siendo almacenadas en el Servidor Informático Central, y así garantizar la conservación de las grabaciones.

Firma,



ABOGADO COMISIONADO