



|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

## RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Medellín, siete (07) de septiembre del año dos mil veintitrés (2023)

| REFERENCIA: AUTO DE ARCHIVO   |  |
|-------------------------------|--|
| <b>Entidad afectada</b>       | <b>DISTRITO DE MEDELLÍN</b> - identificada con NIT 890.905.211-1   |
| <b>Presuntos responsables</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>JOSÉ NICOLÁS RIOS CORREA</b>, identificado con la cédula 71.772.972, en calidad de Secretario de Suministros y Servicios.</li> <li>• <b>LUZ ÁNGELA GONZÁLEZ GÓMEZ</b>, identificada con la cédula 43.183.501, en calidad de Subsecretaria y Secretaria de Despacho de Servicios Administrativos.</li> <li>• <b>SERGIO GAVIRIA VÁSQUEZ</b>, identificado con la cédula 98.547.877, en calidad de Subsecretario Gestión de Bienes.</li> <li>• <b>CATALINA JARAMILLO MORA</b>, identificada con la cédula 43.272.737, en calidad de Subsecretaria Gestión de Bienes.</li> </ul>   |
| <b>Garantes</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS.</b>, NIT: 860.002.400-2., Póliza 1013843</li> <li>• <b>AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.</b>, NIT, 8600021846, Póliza 1013843.</li> <li>• <b>SOLIDARIA de COLOMBIA S.A.</b>, NIT. 860.524.654-6, Pólizas 52087-9940000000028, 52087-9940000000041 y 520-87-9940000000058.</li> </ul>   |
| <b>Hecho Investigado</b>      | <p><i>"El Municipio de Medellín hoy Distrito, asume el pago de servicios públicos consumidos por arrendatarios y/o propietarios particulares, de los locales del Centro Comercial Bazares de San Antonio, actualmente tiene alrededor de 20 años desde la entrada en operación, sin que se haya solucionado y delimitado claramente las obligaciones de los usufructuarios de estos locales, lo que vulnera el artículo 355 de la Constitución, Norma refrendada en la Sentencia C 324 de 2009.</i></p> <p><i>Lo anterior implicó que el Municipio de Medellín asumiera obligaciones de su propio peculio en beneficio de particulares por valor de \$445.600.799, como presunto detrimento patrimonial, por</i></p> |

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

|                      |   |
|----------------------|---|
|                      | <i>concepto de servicios públicos domiciliarios, período comprendido entre el 1º de enero de 2016 y 30 de noviembre de 2019”.</i> |
| <b>Cuantía</b>       | Cuatrocientos cuarenta y cinco millones seiscientos mil setecientos noventa y nueve pesos ( <b>\$445.600.799</b> )                |
| <b>Procedimiento</b> | Ordinario   |


## I. COMPETENCIA

El Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Distrital de Medellín, en virtud de las facultades establecidas en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, Leyes 610 de 2000, 1474 de 2011 y 1437 de 2011, Acuerdos Distritales 087 y 088 de 2018, Resoluciones 102 de 2019 y 300 de 2020, habiendo dictado ya la misma decisión como primera instancia mediante Auto 383 de mayo de 2023 y luego de haber surtido trámite en grado de consulta ante el superior jerárquico Auto No. 040 de 2023, por medio del cual se resuelve un grado consulta en el proceso de responsabilidad fiscal procede a dictar Auto de Archivo radicado 011 de 2020

## II. ANTECEDENTES

Mediante memorando número 1101- 20200000151 del 20 de febrero de 2020 el Contralor Auxiliar de Auditoría Fiscal Municipio 1, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva un presunto hallazgo de detrimento patrimonial en el Informe definitivo denominado Auditoría Especial Administración de Bienes, realizada a la Secretaría de Servicios y Suministros de Medellín, hoy Distrito en el año 2018.

Habiendo surtido todo el trámite en la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, se decidió el archivo del expediente mediante Auto 383 de mayo de 2023 en primera instancia y posteriormente fue trasladado al superior, quien revocó tal decisión en trámite de grado de consulta mediante Auto No. 040 de 2023.

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

### III. HECHO INVESTIGADO


Así como se indicó, por medio del memorando 1101- 20200000151 del 20 de febrero de 2020, el Contralor Auxiliar de Auditoria Fiscal Municipio 1, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal contenido en el Informe definitivo denominado Auditoria Especial Administración de Bienes realizada a la Secretaria de Servicios y Suministros de Medellín realizada en el año 2018, consistente en presuntas irregularidades en el pago de los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado de los locales comerciales del Centro Comercial Bazar de San Antonio, Excepto el destinado a restaurante y cafetería.

Señala el equipo auditor en su informe que:

*“La Administración Municipal ha venido pagando los servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto y alcantarillado) de la gran mayoría de locales Comerciales (Excepto del destinado a restaurante y cafetería) del Centro Comercial Bazares de San Antonio, los cuales han sido usufrutuados por particulares, sin que se tengan debidamente formalizados y legalizados los contratos de arrendamiento y/o de venta de dichos inmuebles; dicha condición contraviene lo estipulado en el artículo 355 de la Constitución Política, que dice textualmente “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”, norma que igualmente es refrendada en la Sentencia C324 del 2009 de la Corte Constitucional; situación que incide negativamente en la gestión financiera del Municipio de Medellín”*

Manifestaron además que:

*“El Centro Comercial Bazar de San Antonio, el cual fue un proyecto desarrollado por el Municipio de Medellín desde los años 1998-2000, con el fin de ubicar y formalizar a vendedores informales que obstaculizaban el espacio público en el Centro de la Ciudad en el mismo(sic); sin embargo, después de 20 años no se ha tenido la debida formalización , debido a que, si bien se tiene a un grupo de dichos vendedores ambulantes, ejerciendo sus actividades comerciales en las instalaciones del Centro Comercial; sin embargo ni se han legalizado las*

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

*respectivas ventas y/o arriendos de los locales comerciales ubicados allí, los cuales son usufructuados por particulares, además de estar consumiendo servicios públicos (energía, acueducto y alcantarillado), sin efectuar el correspondiente pago de los mismos, el cual es asumido por el Municipio de Medellín, excepto el pagado por quien ejerce la actividad del local destinado a restaurante de dicho Centro Comercial, constituyéndose así en un presunto detrimento patrimonial para el Municipio de Medellín en la suma de \$445.600.799.*

Como periodo de ocurrencia del presunto daño se estableció el comprendido entre el día 1 de enero de 2016 y el 30 de noviembre de 2019.


#### **IV. LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES**

Como presuntos responsables fiscales dentro del proceso radicado 011 de 2020 se tiene a las siguientes:

- JOSÉ NICOLÁS RIOS CORREA, identificado con la cédula 71.772.972, en calidad de Secretario de Suministros y Servicios.
- LUZ ÁNGELA GONZÁLEZ GÓMEZ, identificada con la cédula 43.183.501, en calidad de Subsecretaria y Secretaria de Despacho de Servicios Administrativos.
- SERGIO GAVIRIA VÁSQUEZ, identificado con la cédula 98.547.877, en calidad de Subsecretario Gestión de Bienes.
- CATALINA JARAMILLO MORA, identificada con la cédula 43.272.737, en calidad de Subsecretaria Gestión de Bienes.

#### **V. LA ENTIDAD ESTATAL PRESUNTAMENTE AFECTADA**

Como entidad presuntamente afectada se identificó a MUNICIPIO DE MEDELLÍN - identificada con NIT 890.905.211-1, hoy Distrito de Ciencia y Tecnología.

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

## VI. DETERMINACION DEL PRESUNTO DAÑO PATRIMONIAL

Como presunto daño patrimonial, en esta causa fiscal se estableció en la Auditoria especial ya mencionada la suma de Cuatrocientos cuarenta y cinco millones seiscientos mil setecientos noventa y nueve pesos (\$445.600.799).

## VII. COMPAÑÍAS GARANTES VINCULADAS


En el auto de apertura de este investigativo se vinculó como terceros civilmente responsables a las siguientes compañías:

LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS., NIT: 860.002.400-2., con el 60% y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., NIT8600021846 con el 40%, Póliza 1013843, por un valor de \$2.200.000.000, fecha de expedición 21 de febrero de 2015 con vigencia al 21 de febrero de 2016.


SOLIDARIA de COLOMBIA S.A., NIT. 860.524.654-6, Pólizas 52087-994000000028, Póliza por un valor de \$4.000.000.000, fecha de expedición 31 de octubre de 2016 con vigencia al 31 de octubre de 2017; Póliza 52087-994000000041, Póliza por un valor de \$4.500.000.000, fecha de expedición 31 de octubre de 2017 con vigencia al 31 de octubre de 2018 y la Póliza 520-87-994000000058 por un valor de \$10.250.000.000, fecha de expedición 31 de octubre de 2018 con vigencia al 31 de octubre de 2019.

## VIII. ACTUACIONES PROCESALES

- Mediante auto 154 del 24 de febrero de 2020, se comisionó a la Abogada Catalina Del Pilar Sanchez Daniels para sustanciar el proceso radicado 011 de 2020. (Folio 1 del expediente).
- Mediante auto 224 del 27 de mayo de 2021, se comisionó a la Abogada Aida Del Carmen Rodríguez Carmona para sustanciar el proceso radicado 011 de 2020. (Folio 229 del expediente).
- Mediante Auto 350 del 22 de julio de 2021 se Apertura el proceso radicado 011 de 2020. (Folios 230 a 238 del expediente.).

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


- A folios 239 del expediente se encuentra la comunicación realizada a la Compañía Solidaria de Colombia de su vinculación como tercero civilmente responsable dentro del proceso radicado 011 de 2020.
- A folios 240 del expediente se encuentra la comunicación realizada a la Compañía de Seguros La Previsora de su vinculación como tercero civilmente responsable dentro del proceso radicado 011 de 2020.
- A folios 241 del expediente se encuentra la comunicación realizada a la Compañía Axa Colpatria Seguros S.A de su vinculación como tercero civilmente responsable dentro del proceso radicado 011 de 2020.
- A folios 249 y 250 del expediente se encuentra la comunicación realizada al Doctor DANIEL QUINTERO CALLE, Alcalde de Medellín del inicio del proceso de responsabilidad fiscal radicado 011 de 2020.
- Mediante auto No 581 del 09 de noviembre de 2021 se reconoció al Doctor FRANCISCO JAVIER GIL GOMEZ como apoderado contractual del Doctor JOSE NICOLAS RIOS CORREA. (Folio 280 del expediente).
- Mediante auto No 583 del 10 de noviembre de 2021 se reconoció al Doctor FRANCISCO JAVIER GIL GOMEZ como apoderado contractual del Doctor SERGIO GAVIRIA VASQUEZ. (Folio 281 del expediente).
- Mediante auto No 639 del 29 de noviembre de 2021 se reconoció al Doctor JORGE ANDRES TABORDA JIMENEZ como apoderado contractual de la PREVISORA S.A COMPAÑIA DE SEGUROS. (Folio 289 del expediente).
- Mediante auto 763 del 29 de noviembre de 2022, se comisionó a la Abogada ALBA DORIS VALENCIA PEREZ para sustanciar el proceso radicado 011 de 2020. (Folio 299 del expediente).
- Mediante auto No 085 del 08 de febrero de 2023 se reconoció al Doctor FRANCISCO JAVIER GIL GOMEZ como apoderado contractual de la Doctora LUZ ANGELA GONZALEZ GOMEZ. (Folio 314 del expediente)
- Auto 449 del 26 de junio de 2023, mediante el cual se acata lo ordenado por el superior, (folio 396)
- Auto 453 del 29 de junio de 2023, mediante el cual se decretan unas pruebas de oficio, (folios 397-400).

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

## IX. RELACION DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

En el expediente del proceso ordinario de responsabilidad fiscal radicado 011 de 2020, reposa el siguiente acervo probatorio:


1. Informe definitivo de la Auditoria Especial Administración de Bienes en la vigencia 2018. (Folios 8 a 35 del expediente)
2. Memorando 1101- 20200000151 del 20 de febrero de 2020 a través del cual el Contralor Auxiliar de Auditoria Fiscal Municipio 1, trasladó a la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, el presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal contenido en el Informe definitivo denominado Auditoria Especial Administración de Bienes realizada a la Secretaria de Servicios y Suministros de Medellín en el año 2018. (folios2-72)
- 3.A folios 251 el expediente se encuentra el oficio radicado E 202100003104 fechado 14 de octubre de 2021 se ofició a la Secretaria de Servicios y Suministros para que enviara con destino a este proceso la siguiente información: i) Evaluación del proyecto del Centro Comercial Bazares de San Antonio, donde se determinó la proyección de costos en su fase de operación, así como la respectiva distribución y fuentes de financiación, ii) Plan de Desarrollo 1998 a 2000 y iii) Copia de facturas de enero 2016 a noviembre 2019, donde se detalle de manera clara los valores cobrados para cada producto durante estos períodos. (de acuerdo a compromiso en Acta de Reunión ABSC-DEI-DOC-FR-11 (folio 32 a 35).
4. Acta de mesa de trabajo No 6 realizada el día 10 de diciembre de 2019. (Folios 36 a 72 del expediente)
5. Copia de las siguientes pólizas de seguros expedidas por las compañías; LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS., NIT: 860.002.400-2., con el 60% y AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., NIT8600021846 con el 40%, Póliza 1013843, por un valor de \$2.200.000.000, fecha de expedición 21 de febrero de 2015 con vigencia al 21 de febrero de 2016; SOLIDARIA de

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

COLOMBIA S.A., NIT. 860.524.654-6, Pólizas 52087-994000000028, Póliza por un valor de \$4.000.000.000, fecha de expedición 31 de octubre de 2016 con vigencia al 31 de octubre de 2017; Póliza 52087-994000000041, Póliza por un valor de \$4.500.000.000, fecha de expedición 31 de octubre de 2017 con vigencia al 31 de octubre de 2018 y la Póliza 520-87-994000000058 por un valor de \$10.250.000.000, fecha de expedición 31 de octubre de 2018 con vigencia al 31 de octubre de 2019. (Folios 191 a 212 del expediente)

6. Respuesta dada por la entidad al informe preliminar denominado Auditoria Especial Administración de Bienes vigencia 2018. (Visible en CD a folios 213 del expediente)
7. A folios 213 se encuentra CD con los anexos del traslado de hallazgos, así; i) Aprobación del programa de Auditoria, ii) Acta 10 de diciembre de 2019, iii) Acta Asamblea año 2017, iv) Acta Asamblea 2016, v) Acta de validación de hallazgos, vi) Facturas Servicios Públicos Bazar San Antonio EPM, vii) Formato traslado de hallazgos, viii) Información General presuntos responsables, ix) Informe Preliminar, x) Respuesta información pólizas de seguros, xi) Respuesta informe preliminar.
8. A folios 251 el expediente se encuentra el oficio radicado E 202100003104 fechado 14 de octubre de 2021 se ofició a la Secretaria de Servicios y Suministros para que enviara con destino a este proceso la siguiente información: i) Evaluación del proyecto del Centro Comercial Bazares de San Antonio, donde se determinó la proyección de costos en su fase de operación, así como la respectiva distribución y fuentes de financiación, ii) Plan de Desarrollo 1998 a 2000 y iii) Copia de facturas de enero 2016 a noviembre 2019, donde se detalla de manera clara los valores cobrados para cada producto durante estos períodos. (de acuerdo a compromiso en Acta de Reunión ABSC-DEI-DOC-FR-11 (folio 32 a 35).
9. A folios 255 del expediente se encuentra respuesta dada por la Doctora KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES, a la solicitud de pruebas relacionadas en el numeral anterior, manifestando: i) Frente a la evaluación del proyecto Centro Comercial Bazares de San Antonio se remite dicha solicitud al Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de




|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

Medellín, acotando que la misma no fue suministrada por el Municipio de Medellín, recibiendo respuestas negativas por parte de las Secretarías de Suministros y Servicios, del Departamento Administrativo de Planeación y de la Secretaría de Infraestructura Física. ii) En CD visible a folios 257 se anexa el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 1998-2000 y iii) Nos remiten certificación expedida por Empresas Públicas de Medellín en el cual se evidencian los valores facturados para cada producto desde enero de 2016 a noviembre de 2019, debido a que no es posible remitir copia de las facturas solicitadas teniendo en cuenta que EPM en una sola factura tiene englobado todos los servicios públicos de distintos inmuebles de propiedad del Municipio de Medellín, por lo tanto no resulta clara la información en las facturas de dichos periodos para el Centro Comercial Popular Bazar de San Antonio. (CD visible a folios 257 del expediente.)

10. A folios 291 del expediente se encuentra solicitud de desvinculación del proceso, presentada por el Apoderado Judicial de la Compañía LA PREVISORA S.A COMPAÑÍA DE SEGUROS, quien fuese vinculada como tercero civilmente responsable dentro del aludido proceso de responsabilidad fiscal radicado 011 – 2020.
11. A folios 326 a 332 del expediente, se encuentra la versión libre rendida en forma escrita por el Doctor JOSE NICOLAS RIOS CORREA.
12. A folios 334 a 342 del expediente se encuentra la versión libre rendida en forma escrita por el Doctor SERGIO GAVIRIA VASQUEZ.
13. A folios 344 a 350 del expediente se encuentra la versión libre rendida en forma escrita por la Doctora CATALINA JARAMILLO MORA.
14. A folios 352 a 358 del expediente se encuentra la versión libre rendida en forma escrita por la Doctora LUZ ANGELA GONZALEZ VELEZ.


De acuerdo a lo decidido y ordenado por el Señor Contralor Distrital de Medellín, revocando la decisión tomada en primera instancia en trámite de grado de consulta mediante Auto No. 040 de 2023, fueron recopiladas las siguientes pruebas para reforzar la certeza en la ocurrencia o no del presunto detrimento patrimonial, la existencia o no de responsabilidad entre los vinculados al proceso y el respectivo

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

nexo causal entre ambos elementos, conforme al compendio normativo y jurisprudencial abordado en el la solución de este caso en particular.


Mediante auto 453 del 29 de julio del 2023, el despacho decretó de oficio las siguientes pruebas documentales: Oficiar a la Secretaría de Suministros y Servicios del Distrito de Medellín, y al Administrador del Centro Comercial San Antonio, con el fin de que remita a este despacho:

1. Acta de Asamblea de Copropietarios del centro comercial bazar de San Antonio del año 2019.
2. Oficiar al Departamento Administrativo de Planeación del Distrito para efectos de que suministre la documentación referente a la formulación, estructuración y evaluación del proyecto del centro comercial, donde se determinó la proyección de costos en su fase de operación. (folios 397-406).
3. Respuesta de la Secretaría de Suministros y Servicios, envía lo siguiente: Acta de Asamblea Extraordinaria de 5 de marzo de 2019, (folios 408- 414)
4. Respuesta del Director del Departamento Administrativo Planeación, así, CD a folio 417, con la siguiente información:
  - Acuerdo 14 de 1998, “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 1998-2000 por una Ciudad más Humana”.
  - Convenio interadministrativo No. 028 de 1999, celebrado entre el Municipio de Medellín, hoy Distrito y la Promotora Inmobiliaria de Medellín, entidad pública descentralizada del orden Distrital, creada por Acuerdo Municipal No. 07 de 1996 de Honorable Concejo del Distrito de Medellín.
  - Documento descriptivo del Programa de reubicación de ventas callejeras BAZAR, promotora inmobiliaria de Medellín, hoy Distrito, tomos 1 y 2.
  - Concepto 1900-011-202300002924, respuesta definitiva PQRSD 305-COMODATO pago servicios, del 17 de agosto de 2023, emitido por el Área Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín. (Archivo Contraloría Distrital)

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

Como ya se había manifestado el Distrito dio respuesta al informe preliminar de la Auditoría, manifestando lo siguiente:

1. Que el Centro Comercial San Antonio hace parte de los Centros Comerciales Populares del Municipio de Medellín, teniendo el mismo un alto contenido social.
2. Que dicho contenido social implicó la intervención del Centro de Medellín, lo que conllevó a la reubicación de venteros ambulantes en dichos Centros Comerciales.
3. Que desde la Construcción de dicho Centro Comercial, solo se instaló un solo contador por parte EPM para medir el consumo de acueducto, alcantarillado y energía.
4. Que debido a lo anterior el Municipio de Medellín y la Copropiedad del Centro Comercial realizaron un acuerdo, el cual consistió en que el Municipio de Medellín asumiría el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía y a su vez la Copropiedad no facturaría en su favor, el valor de las cuotas de administración sobre los locales comerciales de propiedad del Distrito de Medellín en dicho Centro Comercial, locales comerciales que en algún momento alcanzaron el orden de 116.
5. Que debido a lo anterior el Municipio de Medellín asumió el pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía del Centro Comercial en mención.
6. Que consecuente con lo anterior el Municipio de Medellín, no ha realizado erogaciones o pago alguno de las cuotas de administración que debería pagar por los locales ubicados en el Centro Comercial, que son de Propiedad del Municipio de Medellín.
7. Que por tratarse de un negocio jurídico con contraprestaciones y obligaciones mutuas, no puede decirse que el Municipio de Medellín, al

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


cancelar a EPM las facturas de acueducto, alcantarillado y energía, este realizando una donación.

8. Manifiesta el Municipio de Medellín en dicha respuesta, que el valor de las cuotas de administración, no facturadas por la Copropiedad y por ende no pagadas por el Municipio de Medellín, en virtud del acuerdo de voluntades entre las partes, ascendía para el momento de la auditoria a la suma de (\$402.429.658)
9. Argumentan además que la Copropiedad con el valor de cuotas de administración de los demás Copropietarios ha asumido todas las obligaciones propias de la Copropiedad, como su mantenimiento, especialmente en las áreas comunes que también son de propiedad del Municipio de Medellín, así como sus locales.


#### **X. VERSIONES LIBRES RECOGIDAS DURANTE EL DESARROLLO DEL PROCESO**

En las versiones libres rendidas por los posibles responsables, fueron consistentes en manifestar:

1. Que la Contraloria centra el proceso investigativo por el pago de servicios públicos, realizado por el Municipio de Medellín, correspondientes a los locales comerciales del Centro Comercial San Antonio.
2. Que las acciones adelantadas en el caso en comento y de acuerdo a sus funciones, no corresponde a una donación en favor de los particulares, debido a que su obrar siempre se ha desarrollado bajo el estricto cumplimiento de las leyes y los decretos que constituye el marco normativo para el uso, ocupación y disfrute del espacio público en el centro de la ciudad de Medellín y que este es un programa misional a cargo de la Secretaria de Gobierno y derechos humanos desarrollado a través de la Subsecretaria de Espacio Público y Control Territorial. (Subrayas del despacho)


|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

3. Que desde el momento que ellos asumieron los cargos públicos en el Distrito de Medellín, el Centro Comercial Bazar San Antonio ya se encontraba en funcionamiento.
4. Que es la asamblea de copropietarios el máximo órgano director de la copropiedad y por ende tiene el manejo y administración del Centro Comercial Bazar San Antonio, lo anterior debido a una estrategia presentada por varias Secretarías del Distrito de Medellín.
5. Que lo anterior tiene su sustento probatorio en acta que hace parte del acervo probatorio, en la cual se dijo que el Municipio de Medellín en su calidad de Copropietario, no realizaría el pago de las cuotas de administración generadas por los locales de la copropiedad; por lo que sería el Distrito de Medellín el que realizaría los pagos de los servicios públicos, atendiendo **la función social** que allí se desarrolla, aunado lo anterior a que el Municipio de Medellín no pagaría gastos de Administración en la Copropiedad.
6. Acotan además, que al día de hoy el Centro Comercial Bazar San Antonio no cuenta con la individualización de los servicios públicos, es decir no existe la manera de corroborar cual es la tarifa a cobrar a cada uno de los establecimientos que allí realizan su actividad comercial, tales como energía, acueducto y alcantarillado.
7. Aducen que lo anterior no se ha podido realizar debido a la no autorización de dichos trabajos, que según estimación realizada por Empresas Públicas de Medellín, ascenderían a la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M.L.C (\$500.000.000)
8. Dijeron también: *“Por consiguiente, el ente de control al momento de cuantificar el presunto daño patrimonial, no realizo el cálculo de cuánto dinero se dejó de pagar por concepto de cuotas de administración durante el mismo periodo de tiempo que es objeto de investigación en este proceso, lo cual era necesario para cuantificar el presunto daño patrimonial, téngase en cuenta que entre los actos de gestión fiscal se pueden realizar este tipo de gestiones, NO ESTAN PROHIBIDAS, como bien se argumentó*

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

*anteriormente son desarrollo de deberes misionales, reitero no constituyen una donación sino un acto de gestión administrativa válida para mantener el equilibrio entre el interés general y el interés estatal. Es importante verificar el acta de Asamblea de Copropietarios del Centro Comercial Bazar San Antonio del año 2019, documento que se allego a este proceso junto con la respuesta que dio la Secretaria de Suministros y Servicios el día 02 de noviembre de 2019.” (Negritas del texto original)*

9. Informaron que mediante escritura pública No 2491 del 21 de junio de 1999 de la Notaria 29 de Medellín y registrada el día 6 de julio de 1.999 en el folio de Matricula Inmobiliaria No 001-374782 El Municipio de Medellín adquirió por medio de Compra – Venta a Gaseosas Lux el lote en el cual fue construido el Centro Comercial Bazar San Antonio.
10. Sostuvieron igualmente que mediante escritura pública No 757 del 8 de octubre de 2001 suscrita en la Notaria 24 de Medellín se somete al régimen de Propiedad Horizontal el Centro Comercial Bazar de San Antonio y es acá cuando surge a la vida jurídica cada uno de los locales comerciales de propiedad del Municipio de Medellín; acotando que dicho centro comercial opera desde el año 2001 y que hasta el día de hoy siempre se ha administrado de la misma manera.
11. Afirmaron que el objetivo para la creación de dicho Centro Comercial se dio con la finalidad de prestar apoyo socio económico a los venteros ambulantes que hacían parte de la economía informal, que fue el Decreto Municipal No 725 de 1999 en su artículo 2, el que estableció las condiciones que debe cumplir en ventero callejero.
12. Dicen haber cumplido con todas y cada una de las funciones inherentes a su cargo descritas en el Decreto Municipal 725 de 1.999 por medio del cual se reglamentó el programa de reubicación de ventas callejeras del Centro de Medellín contenido en el plan de desarrollo Municipal del periodo 1998 – 2000; así como las contenidas en el Acuerdo Municipal 42 de 2014, por medio del cual se enfatizaba la necesidad de contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de los venteros ambulantes, garantizándoles un trabajo decente; además de las establecidas en el Decreto 2148 de 2015 en

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


el cual se resalta como programa principal de reubicación de venteros en los Centros Comerciales Populares.

13. Recalcan haber dado cumplimiento a todos los acuerdos, decretos y políticas públicas determinas por el Municipio de Medellín a fin de proteger a los venteros ambulantes de la Ciudad, el manejo del espacio público y la reubicación de los venteros ambulantes de los Centros Populares de Comercio de la Ciudad, específicamente en el Centro Comercial Bazar San Antonio, y que ellos desde su cargo no tenía las facultades ni las competencias para derogar y/o reformar estas normas y políticas públicas, habida cuenta que esto es competencia del Alcalde y del Concejo de Medellín.
14. Aunado a lo anterior solicitan se archive el proceso por no existir daño al patrimonio público, haber actuado conforme a sus obligaciones y funciones, de acuerdo a los cargos por ellos desempeñados y teniendo en cuenta el periodo laborado por cada uno de ellos.

## XI. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El Señor Contralor Distrital de Medellín, en Auto 040 de 2023 resolvió Revocar en grado de consulta, el Auto 383-2023, dictado por esta dependencia y que ordenaba el archivo del expediente radicado 011-2020, por consiguiente, este despacho, acogiénose a las consideraciones expuestas en el auto que resolvió el grado de consulta y actuando conforme a lo dispuesto por este en su artículo segundo, ordenando dar continuación al trámite procesal, tendiente a acreditar o desvirtuar la responsabilidad fiscal en el caso investigado conforme al artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

Así las cosas, considera el despacho que la controversia que ocupa esta causa fiscal gravita en determinar si hubo detrimento patrimonial al Distrito de Medellín y en tal caso los presuntos responsables fiscales, lo ocasionaron al cancelar a EPM la suma de Cuatrocientos cuarenta y cinco millones seiscientos mil setecientos noventa y nueve pesos ( \$445.600.799) con ocasión del pago de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía del Centro Comercial Bazar San

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

Antonio en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de noviembre de 2019.

En esta instancia procesal el despacho debe tomar alguna de las siguientes dos determinaciones o se archiva el proceso según lo establecido en el artículo 47 de la ley 610 de 2000:


***“Artículo 47. Auto de archivo. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma”*** (Negritas y subrayas del despacho)

O si por el contrario se debe proferir un Auto de imputación de responsabilidad, por cumplirse todos y cada uno de los requisitos para expedirlo, lo anterior de acuerdo al Artículo 48 de la misma ley:

***“Artículo 48. Auto de imputación de responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando este demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. El auto de imputación deberá contener: i) La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado, ii) La indicación y valoración de las pruebas practicadas y iii) La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía.”*** (Negritas y subrayas del despacho)

Sobre este último tópico, es decir los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal, el despacho trae a colación el artículo 5 de la ley 610 de 2000, artículo que enuncia los mismos, acotando que estos deben ser constatados en su totalidad por el operador fiscal y de no ser así, obligatoriamente el proceso debe ser archivado en favor de los investigados.



|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


**“Artículo 5. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: i) Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, ii) Un daño patrimonial al Estado y iii) Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.”**

El despacho, de acuerdo al Artículo 1 de la ley 610 de 2000, establecerá cual es la definición de Proceso de Responsabilidad Fiscal: así:

**“Artículo 1. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.”** (Subrayas y negrillas del despacho)

Ahora el despacho y de acuerdo a la ley 610 de 2000, presentará las definiciones de los elementos de la responsabilidad de acuerdo al artículo 5 de la ley en mención.

**“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para todos los efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”**

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


El elemento más relevante para poder determinar la responsabilidad fiscal, de un gestor fiscal es el daño, en consecuencia, no hay responsabilidad fiscal sin daño, y éste debe ser atribuido a título de dolo o culpa grave, debiendo existir una relación de causalidad entre la conducta y el hecho generador del daño.

Al respecto La Contraloría General de la República el día 13 de marzo de 2006 y mediante concepto 80112 EE15354, dijo:

*“El daño patrimonial al Estado, como su nombre lo indica, es un fenómeno de carácter estrictamente pecuniario o económico; consiste en la pérdida de recursos por parte del Estado. Es el empobrecimiento del erario. De esta forma, dentro de la tipología de los perjuicios podemos establecer que el daño patrimonial al Estado es un perjuicio material - quedando excluida la posibilidad de que exista un perjuicio inmaterial”*

En ese sentido lo ha sostenido el Consejo de Estado, al respecto ha señalado entre otras cosas que:

*“(…) cabe precisar inicialmente que la responsabilidad que es de carácter subjetivo, tiene por finalidad la protección del patrimonio público; en tal sentido, su carácter es netamente resarcitorio y, por consiguiente, busca la recuperación del daño cuando se ha causado un detrimento patrimonial al estado. En este orden, y a pesar de que los actos acusados se expidieron bajo la vigencia de la ley 42 de 1996, nada obsta para acudir a lo establecido en la Ley 610 de 2000” por el cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, en la que se determina que la responsabilidad fiscal se estructura sobre tres elementos: a) un daño patrimonial al Estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño y la conducta. Solo en el evento en que concurren estos tres elementos es dable la imputación de responsabilidad. Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presenta, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal ya que de conformidad con el artículo 40 de*

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

*la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño(...) en armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño causado al Estado”(Sentencia del 16 de febrero de 2012, radicado 25000-23-24-000-2001-00064-01).*

En la misma línea argumentativa ha sostenido que:


*“(...) (i) un elemento objetivo consistente en que exista prueba que acredite con certeza, de un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, de otro, su cuantificación. La jurisprudencia ha entendido que para dar por satisfecho el elemento objetivo de la responsabilidad fiscal, es indispensable que se tenga certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable “(Consejo de Estado, Sentencia del 1° de marzo de 2018, Radicado 76001-23-31-009-2007-00152-01).*

Ahora bien, el otro elemento estructurante de la responsabilidad fiscal es el dolo o culpa grave

## EL DOLO O LA CULPA GRAVE EN EL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

La responsabilidad fiscal que declaran las contralorías se edifica sobre un trípode integrado por un daño o afectación al patrimonio público, una conducta y una relación causa-efecto entre ellos, denominado nexo causal.

Para que se profiera un fallo con responsabilidad fiscal, es indispensable que exista el denominado **“título de imputación”**, esto es, la prueba de que el daño se generó por una conducta **dolosa** (cuando la persona incurre en la acción u omisión, con el ánimo consciente de inferir daño) o **gravemente culposa** (error,

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

por una imprudencia o negligencia, despreocupación o temeridad especialmente graves)

En consecuencia, no puede proferirse fallo con responsabilidad fiscal cuando:

1. La persona investigada no generó con su conducta el daño investigado. Es decir, no participó en el hecho generador.
2. El investigado, no teniendo participación en el hecho generador, tiene la responsabilidad de administrar los efectos o hechos posteriores o consecuencias del hecho generador del daño, y lo hace con diligencia.
3. La persona investigada demuestra y aporta pruebas de debida diligencia en relación con sus deberes funcionales u obligaciones.


Es así como, nadie podrá ser declarado responsable fiscal sin que exista en su contra plena prueba de una conducta dolosa o gravemente culposa generadora de un daño al patrimonio público, lo cual constituye una garantía procesal y de legalidad.

Así las cosas, aún en caso de encontrarse acreditada la existencia cierta, cuantificada y probada del daño, para que exista declaratoria de responsabilidad fiscal, es indispensable probar la conducta dolosa o gravemente culposa imputable generadora de ese daño.

Lo anterior es conocido como prohibición de responsabilidad objetiva (o responsabilidad sin culpa). Esta prohibición, con inspiración y fundamento constitucional, fue expresada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-619 del 2002, en donde estableció que una vez el Estado, a través de la Contraloría, pruebe la existencia de una conducta dolosa y gravemente culposa y su relación directa con un daño previamente probado, **puede hacer válidamente una imputación de cargos jurídicamente soportada.** (Subrayas y negrillas fuera de texto)

En la Sentencia SU 626 del 13 de noviembre de 1.996; Magistrado Ponente ANTONIO BARRERA CARBONEL, acoto:

*En suma, bajo los preceptos del Estado social de derecho, no deben existir fallos con responsabilidad fiscal **que obliguen al resarcimiento de daños a quienes no los han generado a través de una conducta dolosa o***

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

**gravemente culposa, ya que, de producirse decisiones así, estaríamos frente a una arbitrariedad del Estado y un acto viciado.**


*La responsabilidad fiscal es una herramienta fundamental para el fortalecimiento de lo público, razón por la cual tiene el gran desafío de fundar sus decisiones en baluartes firmes de legalidad y rigor, para mantener su legitimación y así, cada vez más robusta, hacer frente al flagelo de la corrupción y a las prácticas ineficaces, que han aplazado históricamente resultados que Colombia necesita con urgencia vital.*

Realizadas las anteriores consideraciones el despacho entra a dar aplicación al Artículo 26 de la ley 610 de 2000:

*“Artículo 26. Apreciación integral de las pruebas. Las pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, usado como soporte normativo y jurisprudencial en la decisión adoptada en primera instancia por este despacho para ordenar el archivo del proceso de Responsabilidad Fiscal Radicado con el número, 011 – 2020, serán los mismos para mantener la tesis de archivo, pues tal como lo decidió y ordenó la segunda instancia en grado de consulta, fueron examinadas nuevamente las pruebas ya obrantes en el proceso y fueron allegadas otras que apoyan tal tesis de archivo.

Así las cosas el despacho, se centrará en establecer si con el material probatorio arrimado al expediente, el cual es prolífico, los posibles responsables fiscales, con su actuar, es decir, por el hecho de haber cancelado la suma de Cuatrocientos cuarenta y cinco millones seiscientos mil setecientos noventa y nueve pesos (\$445.600.799), a EPM con ocasión del pago de los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado, en el Centro Comercial Bazar San Antonio, ocasionaron un detrimento patrimonial al Municipio de Medellín y en el evento de haber ocurrido, si el mismo se debió a un actuar doloso o gravemente culposo de las personas investigadas en este plenario.

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

### **Frente Al Elemento Daño Haremos El Siguiente Recuento:**

Cabe recordar que los extremos temporales del supuesto daño fueron establecidos por la auditoria entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de noviembre de 2019.

Se ha podido establecer que, en dicho Centro Comercial, desde su construcción solo se instaló un contador por parte de EPM con el cual se mide el consumo de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía, que dichos servicios se facturan al Municipio de Medellín – Secretaria de Servicios Administrativos, dichas facturas se entregan en la Calle 44 con carrera 52-165, interior 502 y el contrato esta referenciado bajo el No 10493240. (Ver facturas en CD visible a folios 213 del expediente).


La Auditoria al levantar el hallazgo afirma que el Municipio de Medellín, al pagar los servicios públicos, tan plurimentados en este auto, está realizando una **donación** en favor de personas naturales y/o jurídicas de derecho privado, situación está prohibida por el Artículo 355 de la Constitución Política Colombiana y refrendada por la Sentencia 324 de 2009 de la Corte Constitucional.

En la referida Sentencia promulgada el día 13 de mayo de 2009 dentro del expediente D – 7442 y cuyo magistrado ponente fue el Doctor JUAN CARLOS HENAO PEREZ, se dijo:

#### ***“Desarrollo jurisprudencial a propósito del artículo 355 superior.***

*En su jurisprudencia, esta Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades acerca del contenido y alcance del artículo 355 de la Carta Política y, al efecto, ha concluido por diferentes vías, que la prohibición allí prevista no resulta absoluta, pues admite “excepciones” que se legitiman dentro del marco de un Estado Social de Derecho, tales como la asignación de recursos a sectores especialmente protegidos por la Constitución Política.*

*La evolución jurisprudencial inicia a partir del estudio de los antecedentes que llevaron a la prohibición contenida en el artículo 355 por la Asamblea Nacional Constituyente, asunto que una vez analizado en la sentencia C-*


|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

372 de 1994, permitió concluir que ante todo la finalidad de dicha prohibición fue la de **erradicar la práctica de los denominados "auxilios parlamentarios" por pervertir las instituciones democráticas y alimentar ilegítimas destinaciones de los fondos del erario. En dicha providencia se enlistaron, por vía negativa, las prácticas que podían encuadrarse en la restricción contenida en el artículo 355 superior.**

“En cuanto a los motivos - conviene reiterarlo -, se encuentran, en primer lugar, los evidentes efectos nocivos que suscitó una mala interpretación de la filosofía inspiradora de la reforma de 1968 que, en lugar de fortalecer la justicia social como norma directriz del gasto público, hizo que éste careciera de un control de ejecución. En segundo lugar, **los recursos públicos asignados a la entidad privada se estaban manejando con un criterio que no siempre coincidía con los planes y programas de desarrollo, desconociendo así la obligación de procurar el bienestar común, la consolidación de un orden justo y la prevalencia del interés general. Finalmente, la línea determinante en la distribución de recursos no era, propiamente, la justicia, sino la liberalidad;** es decir, no había un criterio de dar a cada cual según sus necesidades y de acuerdo con un plan basado en el interés general, sino que se destinaban los bienes del Estado de conformidad con la voluntad subjetiva y algunas veces arbitraria del individuo facultado para ello. En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados "auxilios parlamentarios" (Art. 355 C.P.), **es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa es (sic) la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento**”.

Es así como, la jurisprudencia empieza a vislumbrar situaciones en las que reconoce la posibilidad de que el Gobierno Nacional asigne recursos públicos sin contraprestación alguna a favor de particulares, siempre que tales asignaciones fuesen decretadas (1) Con fundamento en la Constitución y, (2) a través de los contratos que se debían celebrar exclusivamente con dichos fines.

**Sin embargo, pronto la jurisprudencia encontró en las disposiciones de la misma Carta argumentos suficientes para autorizar la posibilidad de asignar tales erogaciones, no sólo mediante la celebración de los**

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


**contratos a que hacía referencia el inciso segundo del citado artículo 355 superior, sino en aquellos eventos en que el auxilio o incentivo concedido por la ley no solo (1) tuviese como fundamento una norma o principio constitucional, sino que (2).resultare imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado**

A los requisitos trazados hasta entonces, se sumó un nuevo elemento, según el cual la transferencia gratuita de bienes estatales a particulares era posible, **siempre y cuando, no se tratase de un acto de mera liberalidad del Estado** sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos **que aseguraran la igualdad material**. En ese sentido concluyó la Corte que ciertos aportes no estaban prohibidos, en la medida que no se estaba frente a actos de mera liberalidad, sino de justicia distributiva.

De allí que la jurisprudencia terminó por admitir que muchas de las erogaciones a título gratuito por parte del Estado a favor de particulares, sin contraprestación alguna, surgían **de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autorizaba, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país, al tenerlos como criterios que responden a la concepción del Estado Social de Derecho**. De tal manera explicó los profusos eventos en que la Carta autorizaba este tipo de subvenciones: La probidad y posibilidad de los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.); el fomento de la investigación y transferencia de la tecnología (art. 71 C.P.); el fomento a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.); la adquisición de predios para los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.); la ejecución de proyectos de vivienda social y servicios públicos de salud y educación (Art. 49, 51 y 67)

Sin embargo, solo hasta la sentencia C-152 de 1999 la Corte reconoció expresamente que la Carta autorizó al Estado para conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquella considerara dignas y merecedoras de apoyo y, lo más importante, precisó que su desarrollo era materia reservada a la libre configuración normativa del Legislador, en tanto la Carta aparte de permitir la concesión de incentivos o estímulos omitió determinar la forma en que estos podrían decretarse.




|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

Este Despacho, y como ya lo dijo de manera reiterativa, procederá al archivo del proceso radicado 011-2020, pues las nuevas pruebas recopiladas en contraste con las que ya obraban en el expediente, como lo ordenó el Señor Contralor en funciones de segunda instancia en grado de consulta, aunado al concepto expedido por la Oficina Jurídica de la Contraloría Distrital, aportan elementos de análisis que refuerzan la tesis que a continuación se expone de manera inequívoca, la inexistencia del daño patrimonial en el caso que nos ocupa, y por consiguiente, siendo este el elemento principal de la responsabilidad fiscal, caen por su propio peso los demás elementos ya mencionados que lo constituyen.

El punto de partida para determinar el presunto detrimento patrimonial por parte de la Auditoria Especial, realizada por la Contraloría Auxiliar Municipio 1, fue la vulneración del artículo 355 Constitucional, por parte de los funcionarios adscritos a la Secretaria de Bienes y Suministros del Municipio de Medellín, hoy Distrito, vinculados al proceso investigativo, por el pago de los servicios públicos de acueducto, energía y alcantarillado en la forma y el periodo delimitado en dicha auditoria, argumentando que dicho postulado superior, prohíbe expresamente, que “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado” y que dicha prohibición es apoyada en la Sentencia C- 324 del 2009 de la Corte Constitucional.

Para desestimar la ocurrencia del presunto daño patrimonial, este operador analizará dos elementos discutidos en este proceso: por un lado, la concurrencia del hecho investigado dentro de las excepciones que señala el mismo artículo supuestamente vulnerado y la interpretación jurisprudencial la misma sentencia que la auditoria usó como soporte. Expresa el artículo 355 en su inciso segundo; “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo...”. Y consecuente con esto, la Sentencia C324 del 2009 de la Corte Constitucional, aclara que estas excepciones “...señaló como requisitos generales para autorizar cualquier excepción al artículo 355 superior, los siguientes: 1. Toda asignación de recursos públicos debe respetar el principio de legalidad del gasto. 2. Toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente Plan de Inversión...”, la mención del plan de desarrollo nacional se hace a propósito del asunto discutido en dicha sentencia, pero se toma para informar nuestra análisis

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |


que se refiere también a los planes seccionales o municipales de desarrollo como lo dice el artículo estudiado. La Contraloría Auxiliar Municipio 1, en la Auditoría Especial, para cuestionar la legalidad del actuar del Municipio de Medellín, con base a lo anterior expuesto.

Deteniéndose nuevamente en las pruebas documentales recabadas, en las versiones rendidas por los señalados como presuntos responsables, son consistentes en señalar que el Centro Comercial Bazar Popular San Antonio, hace parte de los programas y proyectos contenidos en los diferentes planes de desarrollo del Municipio, hoy Distrito para la atención de las problemáticas derivadas por el uso indebido e ilegal del espacio público del centro de la ciudad por parte de los venteros informales, tales como contaminación ambiental, auditiva, obstaculización de la movilidad peatonal y vehicular, inseguridad, incremento del expidiendo de estupefacientes, entre otros, que surgen bajo la ausencia del estado para garantizar el disfrute del espacio público por todos los ciudadanos y de manera especial, a la atención de las personas que ejercen esta actividad en condiciones precarias para generar recursos económica impulsados por el desempleo, pero que dada tal precariedad, no les brinda unas condiciones dignas de vida.

El pago de los servicios públicos del centro comercial en mención, es apenas una de las obligaciones del estado para garantizar el sostenimiento de sus propios programas y edificaciones donde los desarrolla, a pruebas se pudo establecer que el Distrito hace parte de la copropiedad, que es un programa, soportado en estudios técnicos, en los planes de desarrollo y políticas para atender una problemática real en manejo del espacio público como bien común.

De otro lado, siendo aún más relevante para este despacho, la consulta realizada del Acuerdo 42 del 2014, Por medio del cual se adopta la Política Pública para los Venteros Informales en la ciudad de Medellín y sus familias, acotando que el hecho investigado estaba cobijado por esta norma dictada por el Honorable Concejo de Medellín.

Solo basta mencionar su artículo 5o, al determinar a maneras de principio, las obligaciones institucionales y constitucionales que deben cumplirse en función de garantizar las condiciones dignas de las personas clasificadas en el mismo acuerdo como venteros informales, *"En atención a los principios constitucionales dispuestos para los trabajadores, se adoptan para efectos de esta política pública los siguientes:*

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

*a. El respeto por la dignidad humana del ventero informal, como sujeto libre de elegir un proyecto de vida, profesión u oficio determinarse y desarrollar el mismo.*

*b. La protección en igualdad de condiciones de género, creando mejores y mayores oportunidades de empleo e ingresos para trabajadores informales.*

*c. Practicar el respeto por el medio ambiente y las normas que lo regulan.*


*d. Acceso a la justicia y trato justo.*

*e. Respeto por los derechos humanos y del trabajador en condiciones dignas.*

*f. Principio de la buena fe, exige a las autoridades y a los venteros informales mantener una coherencia en sus actuaciones, respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de los derechos reconocidos por la administración.* (Subrayado de parte de este despacho).

Además el artículo 14 del mencionado acuerdo, ordena a la administración, proporcionar a quienes ejercen esta actividad, el amoblamiento adecuado para que la puedan ejercer de manera digna, bien podría tenerse el Centro Comercial Popular Bazar San Antonio, como una estrategia que se encuadra bajo este concepto.

A esta nueva etapa del proceso, para apoyar la tesis que se está exponiendo, se aportó como prueba el Acuerdo No. 014 de 1.998. Plan de Desarrollo de Medellín, "Por una Ciudad más humana" 1998-2000, del cual se desprenden los estudios técnicos pertinentes, la construcción y puesta en operación del Centro Comercial Popular Bazar San Antonio, el cual sustenta de manera amplia en su parte diagnóstica las problemáticas asociadas a la conurbación de la ciudad a causas del desplazamiento masivo, los altos índices de desempleo y ocupación indebida del espacio público por las ventas informales o estacionarias, como consecuencias de lo anterior y como única alternativa para la generación de ingresos para la subsistencia de las personas y sus familias hay un alto grado de vulnerabilidad. Otra prueba que soporta este argumento, es que en ejecución de dicho plan de gobierno, surge la celebración de un convenio interadministrativo entre en ese entonces Municipio de Medellín y la entidad pública descentralizada, Promotora Inmobiliaria de Medellín. Se reitera, que siendo la nueva infraestructura un bien público de propiedad y en su funcionamiento a cargo del Municipio, hoy Distrito, es apenas lógico que se haga cargo de los servicios públicos. (Folio 417, CD)


|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

Ahora bien, allegó también como prueba, los estudios socio jurídico elaborado en ese entonces por la Promotora Inmobiliaria de Medellín, a partir del mencionado Plan de Desarrollo y Plan de Inversiones, siendo estos estudios los soportes técnicos para viabilizar la construcción, puesta en funcionamiento y sostenibilidad del mencionado centro comercial. Desvirtuando que el hecho investigado, se constituya o tenga el carácter de donativo o auxilio e incluso, pierde peso seguir discutiendo si el hecho o supuesto daño patrimonial se produjo, porque el pago de los servicios públicos de acueducto, energía y alcantarillado, está enmarcado dentro de la operación como una cosa accesorio de lo principal. Resalto nuestro.

Este despacho, concluye esta línea de argumentación, para desvirtuar que el pago realizado de los servicios públicos por el Distrito en el periodo auditado no constituye auxilio o donación alguna, **por estar debidamente enmarcado en la legalidad que predica el inciso segundo del artículo 355 constitucional.** Negrita nuestra.

Por otro lado, en las diferentes actuaciones que realizó el despacho, apenas se asomó otro elemento importante que respalda la tesis de la concurrencia de un daño patrimonial, pero que en esta etapa, sale a la vista con las nuevas pruebas y es la relación contractual existente entre el municipio, hoy Distrito de Medellín y la persona jurídica sin ánimo de lucro denominada Copropiedad Horizontal Bazar San Antonio, en la que actúa como copropietario bajo el cumplimiento de todas las normas legales.

Para apoyar el análisis de esta otra tesis, resulta de vital importancia el Concepto 1900-011-202300002924, respuesta definitiva PQRSD 305-COMODATO pago servicios, del 17 de agosto de 2023, emitido por el Área Jurídica de la Contraloría Distrital de Medellín, relacionada en los medios de prueba, puesto que fue solicitado por la Secretaría de Bienes y Suministros del Distrito. En el proceso, salió a relucir constantemente y pudo revisarse a pruebas, que la relación entre el municipio de Medellín, hoy Distrito y las personas naturales en calidad de comerciantes que usufructúan los locales del Centro Comercial Bazar San Antonio, surge a través de un contrato de comodato, sin embargo, su naturaleza jurídica no prohíbe repartir ciertas cargas para el mantenimiento y sostenimiento de la cosa dada en esta modalidad en común acuerdo entre comodante y comodatario, pero que además se evidencia a pruebas, que al momento de la auditoria, los acuerdos pactados entre las partes, se hacían dentro de una Propiedad Horizontal, categorizada por la ley, como lo veremos más adelante, como entidad privada sin ánimo de lucro y de la cual el Municipio hacía parte en calidad de copropietario. Es decir, disfruta en igualdad de condiciones de unos derechos y se somete al cumplimiento de unos deberes. (Rft)

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

De un lado, en apartes de dicho concepto el Área Jurídica de esta Contraloría expone con respecto al contrato de comodato y en ocasión al pago de los servicios públicos de los que se hizo cargo el Municipio de Medellín, hoy Distrito Especial lo siguiente:

### *“3.1. Contrato de Comodato*

*.....*

*- Desde sus orígenes el contrato de comodato tuvo por objeto la transferencia del derecho al uso y goce del bien al comodatario, cuyo ejercicio conlleva, salvo disposición en contrario, el derecho de éste a percibir los frutos naturales o civiles que se generen durante el mismo....*


*- Según lo previsto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales están facultadas para celebrar este tipo de contrato regulado por el derecho privado.*

*- El contrato de comodato que se celebra entre una entidad estatal y una entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, requiere que los programas que se pretendan fomentar con dicho contrato, tengan una relación de medio a fin con los planes y programas de la entidad comodante, acordes con lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política...*

*Así mismo, se desprende para el comodatario, la obligación de asumir ciertas cargas inherentes (según el respectivo contrato), tales como: el mantenimiento del bien,...asumir el costo de la vigilancia del mismo, y, en general, los costos de administración para garantizar el uso adecuado del bien.”*

Pero más adelante este concepto, refiriéndose al artículo 38 de la Ley 9 de 1989, hace una relación de las entidades con las cuales el estado puede celebrar contratos de comodato y en ella se encuentran las denominadas como entidades sin ánimo de lucro, veamos:

*“...los sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no reportan utilidades...juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores...”, La limitación prevista en la Ley 9 de 1989, respecto a las características de los comodatarios de un bien público, como la disposición constitucional prevista en el artículo 355 y los decretos reglamentarios y el deber de colaboración que, especialmente, corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reciben este tipo de bienes (artículo 3o de la Ley 80 de 1993), permite afirmar que la destinación que haga el comodatario del bien y de sus frutos, no puede apartarse de la finalidad social que tanto los bienes fiscales, como de uso público están llamados a prestar”. (Ver concepto archivo de la entidad)*


|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

## XII. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. Este Despacho ordenará el archivo del proceso radicado 011-2020, confirmando la inexistencia de Responsabilidad Fiscal en el hecho investigado, al constatar que el pago de los servicios públicos de agua, energía y alcantarillado de los locales comerciales, de acuerdo al periodo auditado en la Auditoría Especial, excepto el destinado a restaurante y cafetería, no constituye un daño al patrimonio público, siendo este el elemento segundo, pero esencial descrito en el artículo 5. de la 610 de 2000, concluyendo en los distintos preceptos legales y jurisprudenciales, que al no existir daño, el primero elemento como lo es la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al estado, no podría atribuirse en este caso a ninguno de los implicados o señalados dentro de este proceso y mucho menos tiene cabida el tercer requisito como lo es el nexo causal entre este y aquel.
2. No se probó la vulneración del artículo 355 de la carta de 1991, en cuanto las acciones realizadas por la Secretaría de Bienes y Suministros del Municipio de Medellín, hoy Distrito Especial, siendo el caso discutido inicialmente, estuvieron ajustadas a las excepciones de que habla el inciso segundo de dicho artículo, al estar enmarcadas dentro de los planes de gobierno, planes de inversiones, programas y proyectos, y más aún, en las políticas públicas dictadas por el Honorable Concejo de la Ciudad en 2014, que buscaban la materialización del artículo 82 constitucional<sup>1</sup>, además de la concreción del objetivo misional del estado social de derecho.


De ser el caso, la Honorable Corte Constitucional en referencia a las excepciones del artículo estudiado; Sentencia C-205-95, donde afirma que la misma Constitución autoriza tales erogaciones, aunque ya se argumentó suficientemente que dicho pago por concepto de servicios públicos **no encaja normativa, jurisprudencial y dogmáticamente en el concepto de auxilio o donativo**, cabe mencionarlo en cuanto señala que dichas

<sup>1</sup> Artículo 82 Constitucional: *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común*"

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

excepciones son permitidas "...por la ley no solo...(1) tuviese como fundamento una norma o principio constitucional, sino que (2) resultare imperioso para realizar una finalidad esencial del estado". En otras sentencias de la Honorable Corte Constitucional mencionadas por el Área Jurídica de la Contraloría del Distrito Especial de Medellín, en el concepto dado y ya mencionado, para apoyar este tema de las excepciones del artículo 355 constitucional, reitera las actuaciones del estado bajo la aplicación del principio de la justicia redistributiva, la contribución al bienestar general, y en general, todo aquello que bajo el estado social de derecho, privilegiando el bien común, sobre el bien particular, sean para brindar efectivo bienestar social bajo la Constitución y la Ley.

3. Se probó, que el pago de los servicios públicos aquí discutidos por parte del Municipio de Medellín, del Centro Comercial Bazar San Antonio, surge del título de propiedad que tiene sobre el inmueble en mención, como un gasto ordinario para el sostenimiento de sus propiedades inmobiliarias, pero principalmente, de los acuerdos y compromisos que puede adquirir el Municipio, hoy Distrito Especial como integrante de la entidad sin ánimo de lucro, legalmente constituida denominada Propiedad Horizontal Centro Comercial Bazar San Antonio.
4. Con relación a los acuerdos celebrados entre el Municipio y los demás copropietarios dentro del máximo órgano de administración de la copropiedad, se encuentra debidamente ajustado a la ley y a los principios del buen uso de los recursos públicos, en cuanto busca aportar a la solución efectiva de una problemática relacionada con el uso indebido del espacio público en la centralidad de la ciudad, por quienes ejercen las ventas ambulantes o estacionarias, su informalidad y por ende la no tributación por su actividad comercial, situación que pese a casi 20 años de implementada la estrategia de reubicación en los Bazares Populares, como lo dijo la Auditoria Especial Municipio 1, prevalece, pero no podría atribuirse a la gestión de los funcionarios aquí investigados, pero que las diferentes pruebas recogidas, apuntan inequívocamente, a que los comerciantes beneficiados con los locales del Centro Comercial Bazar San Antonio, todos debidamente caracterizados, individualizados y que tal beneficio lo reciben con base en unos requisitos de vulnerabilidad, hacen parte de familias con bajos recursos económicos y por tal razón, es indispensable la concurrencia del estado para equilibrar las cargas económicas que surgen en el desarrollo de sus actividades comerciales y proporcionales, más y mejores oportunidades de subsistencia a través de dicha estrategia de reubicación y formalización, de no ser así, como


|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

consecuencia, regresarían inevitablemente al espacio público, agravando aún más la problemática de su uso indebido con la informalidad en el comercio, competencia desigual con el comercio formal, incremento del desempleo, afectación a la movilidad y en general el incremento de todas las afectaciones sociales en la centralidad que se vienen presentando.

5. Es importante volver a la naturaleza jurídica del contrato de comodato, como uno de los elementos analizados, pues si bien de manera general dispone del cumplimiento de unos requisitos, no está prohibido que entre comodante y comodatario, se celebren acuerdos frente a algunas cargas u obligaciones, que comúnmente se le imponen al comodatario, en este caso, es permitido legalmente que el comodante auxilie al comodatario en aquellas relacionadas con la conservación del bien entregado, su mantenimiento por fuera del uso natural de la cosa y su funcionamiento. En este caso los servicios públicos son esenciales para garantizar el uso y disfrute de la cosa entregada en calidad de comodato, y si bien en la práctica, este tipo de contratos supone que esta obligación debe estar a cargo de quien disfruta de los frutos que la cosa entregada a título gratuito le genera, convenir entre las partes lo contrario no se sale de la norma.
6. Para finalizar, este despacho hace hincapié a pruebas allegadas al proceso y argumentos ya plantados, que el pago de los servicios públicos por parte del Municipio de Medellín, hoy distrito Especial, es un acuerdo ajustado a la ley, que surge principalmente por su calidad de copropietario de los locales comerciales y por ende miembro de la Propiedad Horizontal Centro Comercial Bazar San Antonio, pero que además, se evidencia que el monto asumido por el Distrito de Medellín en el periodo auditado por concepto de los servicios públicos, son contrarrestado al liberarlo del pago de las cuotas de administración, las cuales está obligado a pagar y como se expresa en las actas de la asamblea de copropietarios, a manera de acuerdo, el municipio asume el gasto en los servicios públicos de toda la copropiedad y es exonerado del pago de las cuotas de administración y en las versiones libres recogidas dentro de la investigación, afirman al unísono que el monto que deja de pagar el municipio por este concepto, es equivalente y proporcional a lo que este paga por dichos servicios públicos.

De lo expuesto habrá lugar a proferir auto de archivo con relación a los presuntos responsables, señores: JOSÉ NICOLÁS RIOS CORREA, LUZ ÁNGELA GONZÁLEZ GÓMEZ, SERGIO GAVIRIA VÁSQUEZ, CATALINA JARAMILLO MORA, por ausencia de DAÑO, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley



|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

610 de 2000, al no encontrarse acreditado uno de los elementos constitutivos de la Responsabilidad Fiscal.

Por las Razones Jurídicas contenidas en el artículo 47 de la ley 610 de 2000 que ordena:

***“ARTICULO 47. AUTO DE ARCHIVO. Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma.”*** (Negrillas fuera del texto)

### **XIII. GRADO DE CONSULTA**


Debido a que por medio de la presente decisión se determinó decretar el archivo del proceso ordinario de responsabilidad fiscal, se dará cumplimiento a lo previsto por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, ordenando la consulta de esta decisión ante el superior inmediato, es decir, el señor Contralor Distrital de Medellín, una vez se efectúe la notificación correspondiente.

### **XIV. DECISION**

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Contraloría Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Distrital de Medellín,

### **XV. RESUELVE**

**PRIMERO: ORDENAR** el archivo del proceso de responsabilidad fiscal con radicado 011-2020, en favor de los señores JOSÉ NICOLÁS RIOS CORREA, identificado con la cédula 71.772.972, en calidad de Secretario de Suministros y Servicios, LUZ ÁNGELA GONZÁLEZ GÓMEZ, identificada con la cédula 43.183.501, en calidad de Subsecretaria y Secretaria de Despacho de Servicios

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Código: F-CF-RF-004 | <b>AUTO 590</b><br><b>ARCHIVO DE UN</b><br><b>EXPEDIENTE/PROCESO DE</b><br><b>RESPONSABILIDAD FISCAL</b><br><b>RADICADO 011 - 2020</b> |  <b>Contraloría</b><br>Distrital de Medellín |
| Versión: 12         |  |  |

Administrativos, SERGIO GAVIRIA VÁSQUEZ, identificado con la cédula 98.547.877, en calidad de Subsecretario Gestión de Bienes y CATALINA JARAMILLO MORA, identificada con la cédula 43.272.737, en calidad de Subsecretaria Gestión de Bienes.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión conforme al artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, advirtiendo que con respecto a ésta decisión no procede recurso alguno conforme el Artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

**TERCERO: DESVINCULAR** de este proceso con radicado 011 de 2020 a las Compañías de Seguros LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS., NIT: 860.002.400-2., Póliza 1013843, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., NIT, 8600021846, Póliza 1013843 y SOLIDARIA de COLOMBIA S.A., NIT. 860.524.654-6, Pólizas 52087-994000000028, 52087-994000000041 y 520-87-994000000058.

**CUARTO: REMITIR** este Auto y el expediente al Despacho del Contralor General de Medellín, para que surta el respectivo grado de consulta, de conformidad con el Artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

**NOTIFÍQUESE, REMÍTASE Y CÚMPLASE**

  
**JUAN EDUARDO CUADROS ACOSTA**

Contralor Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Alba Doris Valencia Pérez  
 Abogada comisionada