

Radicación: 66001 23 33 000 2013 00236 01

Demandante: Luz Myriam Ramírez Cadavid

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 66001 23 33 000 2013 00236 01 Demandante: LUZ MYRIAM RAMÍREZ CADAVID Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Tesis: Es nulo por violación al debido proceso el fallo que declaró la responsabilidad fiscal cuando la prueba en la que se fundamentó era insuficiente para acreditar la existencia de sobrecostos en la compra de unos bienes inmuebles.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la sentencia proferida el 24 de junio de 2014 por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

La señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, actuando por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho previsto por el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co

1

presentó demanda¹ en contra de la Contraloría General de la República, para lo cual formuló las siguientes pretensiones²:

"[...] 2.1. Declarar la nulidad de las providencias de primera instancia, de la que resolvió el recurso de reposición sobre la providencia de primera instancia, y de la que resolvió el recurso de apelación en la segunda instancia, del Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda de la Contraloría General de la República, aquellas (sic), y de la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, esta (sic), dentro del proceso fiscal 80661-0022-926, que halló fiscalmente responsable a Luz Myriam Ramírez Cadavid por la

suma de \$238.078.049.00.

Que como consecuencia de la anterior declaración se ordene el restablecimiento de sus derechos mediante la realización de las siguientes acciones y actuaciones, o similares.

El reconocimiento y pago de los perjuicios o daños causados, por las siguientes sumas de dinero:

La suma de \$31.221.000.00 correspondientes a los perjuicios materiales a título de daño emergente futuro, por el pacto de los honorarios profesionales con la doctora Stella Franco Franco.

La suma de \$176.850.000 a título de indemnización de daño moral, equivalente a trescientos salarios mínimos mensuales legales.

El reintegro de todos los bienes y sumas de dinero que hayan salido de su patrimonio como consecuencia del proceso de jurisdicción coactiva que se adelanta en contra de la demandante para el cobro de la suma de dinero de la pretensión 2.1., o el valor de los mismos debidamente actualizado a la fecha del fallo en caso de no encontrarse en poder de la entidad demandada.

2.2.1.3. La cancelación de todas las anotaciones y registros que contengan los antecedentes por el proceso de responsabilidad fiscal 80661-0022-926.

Por los demás perjuicios que resulten probados en la actuación.

Por los gastos y costas del proceso [...]"

¹ Folios 1 a 24 del cuaderno principal nro. 1.

² Folios 18 y 19 ibídem.

NORMAS INVOCADAS COMO INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La demandante afirmó que, con la expedición de los actos acusados, se vulneraron los artículos 29 de la Constitución Política; 2, 22, 23, 24, 25,

26, 28, 32, 50, 51 y 53 de la Ley 610 del 15 de agosto de 2000³, y los artículos 238 y 243 del Código de Procedimiento Civil.

Como cargos de violación señaló que la Contraloría General de la República expidió los actos acusados con "violación directa de la Constitución y la ley por el debido proceso y su derecho de defensa", falsa motivación y desviación de poder, lo que sustentó así:

"Violación directa de la Constitución y la ley por el debido proceso y su derecho de defensa"

Explicó que la Gerencia Departamental de Risaralda, a través del Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales, por auto nro. 13 del 13 de febrero de 2009, abrió proceso de responsabilidad fiscal en su contra en su condición de ex alcalde del municipio de La Celia, Risaralda, con el nro. de radicado 80661- 022 –926, por presuntos sobre costos por gestión antieconómica en la adquisición para el municipio de los siguientes inmuebles:

Inmueble conocido como Casa Museo por valor de \$83.000.000 que había sido adquirido por el vendedor en la suma de \$15.000.000 en el año 2006.

Inmueble conocido como Agualinda por valor de \$260.975.000 que, en conjunto con el siguiente, fue adquirido por el vendedor en la suma de \$75.610.000 en mayo de 2007.

Inmueble conocido como La Esperanza por valor de \$51.235.000 que, en conjunto con el anterior, fue adquirido por el vendedor en la suma de \$75.610.000 en mayo de 2007.

³ "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

Afirmó que, al interior del proceso, se decretó como prueba para establecer los precios de los inmuebles "Agualinda" y "La Esperanza", un dictamen pericial a cargo del Instituto Geográfico Nacional Agustín Codazzi- IGAC; sin embargo, el mismo fue cambiado por un informe técnico, lo que configura la nulidad invocada, puesto que éste fue el "pilar probatorio" que utilizó el organismo de control para establecer el sobre costo en dicha compra.

Aseguró que el organismo de control desconoció la doctrina y la jurisprudencia sobre la práctica de estos dos medios probatorios por lo que dejó de aplicar el artículo 238 del derogado Código de Procedimiento Civil – hoy Código General del Proceso⁴ y, en su lugar, aplicó indebidamente el artículo 243 ibídem, por cuanto la prueba pericial es pertinente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos, mientras que el informe técnico está dispuesto para determinar datos, circunstancias, estadísticas y, en general, situaciones que se manejan al interior de las entidades oficiales autorizadas para emitirlos, de manera que ésta no era la prueba idónea, conducente y pertinente para dilucidar lo debatido en el presente asunto.

Arguyó que, al momento de responder el pliego de cargos, solicitó como prueba trasladada todos los avalúos que fueron practicados dentro de la investigación penal que adelantó en su contra la Fiscalía Veinte (sin especificar la ciudad y la especialidad) bajo el radicado nro. 664006000047200783469, con la cual pretendía "acreditar la existencia de múltiples avalúos por diferentes valores, inclusive superiores al único existente en la Contraloría", la cual fue ordenada a través de los autos números 003 del 2 de septiembre de 2009 y 022 del 5 de noviembre de 2010; no obstante, con posterioridad el órgano de control la negó bajo el argumento de que tal petición había sido denegada por la fiscalía permitiendo únicamente la revisión del expediente.

⁴ Ley 1564 de 2012.

Añadió que la Fiscalía remitió el expediente al órgano de control fiscal y, pese a ello, al momento de dictar el fallo con responsabilidad fiscal, no fueron tenidos en cuenta los avalúos que allí obraban, omitiendo el valor probatorio de dichas documentales, las cuales fueron decretadas y allegadas oportunamente, lo que constituye la violación directa de las normas superiores indicadas en precedencia.

Sostuvo que el informe técnico del IGAC no tuvo en cuenta la evaluación del componente ambiental de las fincas adquiridas por el municipio de La Celia, Risaralda, dado que esos predios se adquirieron para la protección del parque natural Tatamá y la zona de protección de "Verdum", y que la Contraloría estimó que ese instituto era la única autoridad competente para realizar los avalúos, con lo cual desconoció las normas que regulan la materia, específicamente el

artículo 27 del Decreto 2150 del 5 de diciembre de 1995⁵, que prevé que esa tarea también la pueden desarrollar personas naturales o jurídicas autorizadas.

Anotó que el fallo con responsabilidad fiscal determinó que el avalúo efectuado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira en el mes de mayo de 2007 no se ajustaba a los requerimientos de la Resolución 620 de 2008 del IGAC, desconociendo que dicha norma fue expedida con posterioridad a la práctica del avalúo, por lo que "incurrió en violación directa de la norma superior por aplicación indebida, al exigir para el año 2007 una norma de 2008", y no obstante que la entidad demandada, al momento de resolver el recurso de reposición, aceptó ese error, esa circunstancia no incidió en nada en la decisión.

Indicó que el avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira a los predios "Aigualinda" y "La Esperanza" gozan de presunción de legalidad, en desarrollo del principio de la buena fe, y, comoquiera que fue practicado atendiendo lo dispuesto por el Decreto 2150 de 1995, la Contraloría Departamental de Risaralda debía desvirtuarlo a través del mecanismo idóneo, esto es, un nuevo dictamen pericial; situación que no ocurrió, puesto que tergiversó el artículo 243 del Código de Procedimiento

⁵ "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública".

Civil y cambió la prueba de dictamen pericial por el informe técnico, por lo que considera que se infringió el artículo 27 del Decreto 2150.

Afirmó que la entidad demandada se abstuvo expresamente de considerar los avalúos remitidos dentro del expediente penal y en los cuales se observan "avalúos muy baratos, como el del empleado de la fiscalía por algo más de \$50.000.000.00, el del IGAC en conjunto por algo más de

\$120.000.000.00, el de la Lonja Inmobiliaria en conjunto por \$312.240.000.00, el de Century 21 por \$347.293.701 y el de Hernán Cardona Buitrago por

\$376.578.461.00; y tan variados y profesionales valuadores, así como tan variados valores, no le merecieron reparo a la Contraloría, limitándose a desestimar y desconocer cualquier otro avalúo diferente al mal logrado del IGAC con informe técnico".

Expuso que al expediente administrativo se allegaron las documentales que acreditaban que la compra de los predios inmuebles no fue una decisión caprichosa, pero el ente de control desconoció la prueba documental y le dio credibilidad a las declaraciones de los señores Jesús Albeiro Serna Dávila y José Wilmar Aguirre Ramírez, quienes fungieron como vendedor y Secretario de Hacienda para la época de los hechos, respectivamente.

Manifestó que no obra prueba en el expediente que comprometa su responsabilidad en la adquisición del predio "Aigualinda" y resaltó que "el vendedor Serna Dávila y el pagador Aguirre Ramírez fueron enfáticos en que todo lo que les consta se verificó en los meses de octubre y noviembre, frente al pago del predio La Esperanza, y la única referencia 'indirecta' a Agua Linda (sic), es cuando se habla de su valor de \$75.000.000.00 y que la alcaldesa se

'comería' \$100.000.000.00, afirmación que se cae por su propio peso. Si todas las pruebas contra Luz Myriam Ramírez Cadavid se generaron con la segunda adquisición, es decir, con la compra de La Esperanza, por qué razón el dolo con que fue juzgada se hizo retroactivo a la primera

compra de Agua Linda (sic), si sobre ella nada se dijo en cuanto al concierto con la Lonja Inmobiliaria, con la Notaría y con don Fabio, que se le imputó".

Falsa motivación

Estructuró este cargo en que el fallo que la declaró fiscalmente responsable y el acto que resolvió el recurso de reposición contienen hechos inexactos e incorrectos y, por lo tanto, no están probados los motivos determinantes de la decisión y se omitió la apreciación de hechos que la habrían variado.

Señaló que, desde el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, la entidad demandada cambió la prueba del dictamen pericial para establecer los avalúos de los predios por la del informe técnico, decisión que sustentó en la garantía del debido proceso; sin embargo, la motivación que tuvo para ello fue errada por cuanto es más garantista la prueba pericial dado que permite la objeción e incluso la práctica de otro dictamen para probar el error grave, mientras que el informe técnico solo puede ser aclarado o complementado, con lo cual se transgredió el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil.

Explicó que la justificación dada por el ente de control para cambiar la práctica del dictamen pericial por el informe técnico del IGAC fue falso puesto que le atribuyó a este último características de que no goza, como fue considerar que era la única prueba idónea para establecer el avalúo de los predios y que la misma no podía cuestionarse o compararse con otros avalúos, incurriendo en apreciaciones falsas y desconociendo que las pruebas pueden ser controvertidas y valoradas de manera integral, como lo prevén los artículos 26 y 32 de la Ley 610 de 2000 y con base en lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política.

Alegó que el ordenamiento interno no establece la tarifa legal que la Contraloría le imprimió al informe técnico del IGAC para determinar que era la única prueba para establecer un avalúo y que el mismo sea incuestionable al punto que el ente de control fiscal no permitió su contradicción, ni sopesarlo con otros avalúos existentes o siquiera compararlos, incurriendo en apreciaciones falsas.

Anotó que el fallo de primera instancia se fundamentó en las declaraciones rendidas por los señores Jesús Albeiro Serna Dávila como propietario y vendedor del inmueble Agua Linda, quien "involucró en la concertación para delinquir a don Fabio Posada, a la Lonja Inmobiliaria de Pereira y a la Notaría de La Celia, sin que dichas imputaciones hubieran merecido apreciación alguna por parte de la Contraloría", y José Wilmar Aguirre Ramírez, otrora Secretario de Hacienda municipal, quien "confesó que antes de realizar los pagos sabía de los sobrecostos y que se lo informó al interventor y, para la Contraloría dicha afirmación bajo la gravedad del juramento no mereció la vinculación del confeso al proceso fiscal, ni a través de los recursos interpuestos", situaciones que fueron omitidas por el organismo demandado, por lo que no existe prueba en el proceso que comprometa su responsabilidad frente la adquisición de los predios.

Agregó que la conducta dolosa que se le atribuyó en los actos atacados se sustenta en las manifestaciones hechas por los deponentes, de modo que a la Contraloría le correspondía demostrar que entre la Lonja Inmobiliaria de Pereira y ella hubo una negociación previa para elevar el valor de los inmuebles, "situación que aunque anuncia la providencia de primera instancia, no está probada, ya que Serna Dávila ante [la] pregunta que se le formuló sobre si presencié alguna conversación o negociación sobre ello, lo negó rotundamente".

Desviación de poder

Concretó este cargo en que durante todo el trámite procesal se notó un marcado interés de la entidad demandada para encontrarla fiscalmente responsable y negar las peticiones de su defensa; asimismo, omitió vincular a la Lonja Inmobiliaria de Pereira, a la Notaría de La Celia y al señor José Wilmar Aguirre Ramírez para esclarecer su participación en el detrimento patrimonial, dirigiendo su actuar únicamente en su contra, con lo cual ejerció sus competencias de manera parcializada.

TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL EN PRIMERA INSTANCIA

La demanda fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Risaralda y correspondió por reparto al magistrado Fernando Alberto Álvarez Beltrán⁶, quien, por auto del 18 de julio de 2013, la admitió⁷ y ordenó la notificación personal a la parte demandada.

La Contraloría General de la República, obrando por conducto de apoderado judicial, por escrito radicado el 8 de octubre de 2013, esto es, en oportunidad, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, para lo cual expuso⁸:

En cuanto al cargo de "violación directa de la Constitución y la ley por el debido proceso y su derecho de defensa"

Señaló que la Contraloría General de la República fue respetuosa del debido proceso en cada una de las etapas surtidas en el proceso de responsabilidad fiscal, situación que fue corroborada mediante el fallo de tutela con radicado nro. 66001233100120100016800 proferido por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que rechazó la acción de tutela promovida contra la prueba que se decretó consistente en el informe técnico que rindió el IGAC.

Arguyó que negó la prueba solicitada por la demandante de que se ordenara a la Fiscalía 20 Seccional de la Unidad de Especial de Administración Pública la remisión de los avalúos obrantes en el proceso que allí se tramitaba, pese a que con anterioridad la había solicitado, porque dicho organismo contestó que no era posible expedir las copias, dado que el caso se encontraba en etapa de indagación.

⁶ Folio 24 del cuaderno principal nro. 1

⁷ Folios 26 ibídem.

⁸ Folios 36 a 67 del cuaderno principal.

Agregó que, mediante oficio nro. 0255 F20, la Fiscalía envió las documentales y en el fallo de primera instancia se refirió a ellas, advirtiendo que los informes de los avalúos comerciales obrantes en el proceso penal no serían objeto de estudio, y que, en aras de garantizarle a los encartados fiscales el derecho al debido proceso, se decretó y practicó el avalúo comercial a través del IGAC, "entidad oficial establecida por la ley para esta clase de asuntos".

Razonó que "es evidente que en cumplimiento de sus funciones el sustanciador desestimó la citada solicitud, al encontrarse dentro del expediente plena prueba que daba fe del valor real de los bienes, agregando además que se trata de un informe técnico de una entidad pública especializada en el asunto, la cual había sido puesta de presente a los presuntos responsables y fue objeto de contradicción, de este modo al existir prueba, la adhesión de otros avalúos constituiría una prueba superflua e inútil que atentaría contra el mismo trámite procesal adelantado por la Gerencia Departamental de Risaralda, pues como se observó en los argumentos

del Fallo con Responsabilidad y su confirmación, el informe técnico resultaba prueba idónea para esclarecer los hechos".

Aseguró que la Gerencia Departamental de Risaralda garantizó el debido proceso, toda vez que la decisión probatoria que cuestiona la actora se fundamentó en lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, el cual faculta al juez para solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi informes técnicos o científicos sobre avalúos y otros hechos de interés para el proceso, y en general a las entidades oficiales que dispongan del personal especializado, por lo que ese ente de control estableció el sobrecosto en la compra de los citados predios a través del informe rendido por el IGAC.

Aseveró que ese medio probatorio, junto con las declaraciones juramentadas y la contradicción del avalúo de la Lonja Inmobiliaria de Pereira, conllevó a determinar la certeza del daño, el responsable y el nexo causal, por lo que no le es dable a la demandante cuestionar el informe técnico, toda vez que no lo alegó en el trámite administrativo, siendo esa

una causal de rechazo de las pretensiones dado que "materialmente representa una falta de agotamiento de los recursos internos".

Mencionó que la actora confunde las características del informe técnico y del dictamen pericial limitando el alcance a su conveniencia y es evidente el error en el que incurrió frente a la naturaleza de la prueba, que en este caso fue emitida por una tercera entidad estatal especializada y conocedora del asunto, que por disposición normativa era la más idónea para realizar el informe.

Explicó que, en efecto, el Protocolo de Avalúos Comerciales Urbanos y Rurales no existía al momento en que se efectuó el avalúo controvertido, pero que en ningún momento le exigió a la Lonja Inmobiliaria de Pereira basarse en dicho documento, puesto que su objetivo era poner de relieve que se trataba de un predio rural y, como es parte de la costumbre, se relaciona en hectáreas y no en metros cuadrados.

Agregó que, "al realizar la conversión de metros cuadrados a hectáreas y basados en el valor de \$650.00 el m², asignado por la Lonja para los predios cuestionados, se evidencia un valor muy superior al que realmente tendrían dichos terrenos como se puede apreciar a folio 116 del dossier, en donde la Lonja Inmobiliaria, en el ítem 8 AVALÚO COMERCIAL, relaciono el terreno en 455.400 m² a un valor de \$650 el m², arrojando la suma de \$296.010.000; entonces, a sabiendas que una Hectárea equivale a 10.000 m² (sic), el valor de la hectárea a precio de la Lonja, es de \$6.500.000, resultando extremadamente exagerado pagar dicho valor por un predio, dadas las condiciones del mismo y sus características predominantes y justificados en el valor de la hectárea emitido por el IGAC, a razón de \$2.000.000".

Frente al cargo de falsa motivación

Consideró que no es cierto que exista falsa motivación en los motivos determinantes de la decisión, afirmación que corresponde a apreciaciones subjetivas, habida cuenta que en el fallo con responsabilidad fiscal se

efectuó una extensa valoración probatoria y se trató de una decisión racional, coherente y congruente basada en las pruebas legalmente practicadas.

Expuso que la demandante tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el informe técnico

presentado por el IGAC pero no lo hizo; añadió que el testimonio rendido por el señor Serna Dávila aludió a la negociación que tuvo lugar entre la alcaldesa y el señor Fabio Posada respecto de la compra de los predios, lo que demuestra que lo expuesto por el señor Wilmar Aguirre en relación con esos hechos corresponde a la realidad de los eventos sucedidos, los cuales comprometieron el patrimonio del municipio de La Celia, así como la responsabilidad de la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid.

Sostuvo que las actuaciones del señor José Wilmar Aguirre en su condición de pagador del municipio no fueron objetadas ni controvertidas en ninguna de las instancias del proceso administrativo, "por cuanto no se encuentra relación de causalidad entre el hecho investigado y que el citado pagador sea Auxiliar de la Justicia como Avaluador, ya que él en ningún momento ha ejercido sus conocimientos profesionales en la adquisición de estos predios y mucho menos por el hecho de no pronunciarse en el momento del pago por la compra, frente a una orden ya entregada por la misma alcaldesa, como el mismo lo expone en su declaración jurada al señalar que la misma alcaldesa fue la que lo obligó a realizarlos".

Manifestó que del acervo probatorio se desprende que, si bien la compraventa se soportó en un avalúo comercial aparentemente realizado con todos los factores determinantes, la actora conocía que los predios no valían lo acordado, por lo que debía proceder a confirmarlo, o de lo contrario acudir a los mecanismos legales para la protección de los recursos municipales; asimismo, que el avalúo efectuado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira para el inmueble "Aigualinda" se estableció por un valor total de los dos predios por la suma de \$312.000.000, cuando el terreno "La Esperanza" no iba ser adquirido sino meses después, por lo que,

de las pruebas enunciadas y el interés particular e inexplicable por la celebración del negocio jurídico, fue que la Gerencia Departamental de Risaralda evidenció el dolo en las actuaciones de la demandante en su ejercicio como alcaldesa.

Sobre el cargo de desviación de poder

Reiteró que esa entidad actuó conforme a derecho y profirió los actos administrativos con base en las pruebas obrantes en el proceso que condujeron a adoptar las decisiones del fallo de responsabilidad fiscal y las que lo confirmaron, por estar demostrado que la demandante conocía que los predios adquiridos no valían el precio acordado.

Explicó que existieron otras pruebas documentales que pusieron en evidencia que en el informe de avalúo emitido el 23 de mayo de 2007 por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, con base en el cual se compró el predio "Agua Linda" (sic) en el mes de junio, "se le da un solo valor comercial en la suma de \$312.210.000, pero en el mismo avalúo se encuentra determinado el predio 'La Esperanza', cuando este no iba ser adquirido, según versiones y documentos, sino hasta los meses de octubre y noviembre; entonces, con las pruebas enunciadas y el interés particular e inexplicable por la compra de los pluricitados predios, es que la Gerencia Departamental evidenció el dolo en las actuaciones emanadas por parte de la señora alcaldesa".

Por último, invocó como excepciones:

Inexistencia del derecho pretendido, al considerar que el proceso de responsabilidad fiscal se adelantó en cumplimiento de lo señalado por la Constitución Política y la ley, con lo cual se demuestra que no le asiste razón a la actora.

Ineptitud de la demanda, en razón a que en el libelo introductorio no hizo señalamiento a las

presuntas normas vulneradas por el órgano de control, más allá de la breve mención de los artículos 233

y 243 del "Código de Procedimiento Administrativo" (sic); se limitó a traer a colación argumentos que expuso en el curso del proceso administrativo dejando de lado la causal invocada y sin señalar norma alguna que estime vulnerada por parte del ente de control fiscal y la alusión de las pruebas que hizo no las sustentó en la correspondiente etapa procesal del juicio fiscal, por lo que le es dable cuestionarlas este proceso.

El 20 de noviembre de 2013, el magistrado de conocimiento llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, donde declaró no probada la excepción de inepta demanda; fijó el litigio y abrió a pruebas el proceso⁹; el 22 de enero de 2014 celebró audiencia de práctica de pruebas y en la misma consideró innecesario hacer la audiencia de alegaciones y juzgamiento, por lo que corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y rindiera el concepto, respectivamente¹⁰, los cuales fueron allegados en oportunidad¹¹.

EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia del 24 de junio de 2014, resolvió¹²:

"1. Se declara la nulidad de los actos administrativos nro. 001 denominado 'Fallo nro. 001 CON RESPONSABILIDAD FISCAL', Auto de 11 de abril de 2012 y Auto nro. 001028 del 20 de diciembre de 2012, proferidos dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal nro. 80661-0022-926 adelantado por la Contraloría General de la República – Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales – Gerencia Departamental [de] Risaralda, que halló fiscalmente responsable a la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid por la suma de \$238.078.049,00., conforme a las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se declara que la demandante Luz Myriam Ramírez Cadavid no es responsable fiscalmente y no está, por lo tanto,

⁹ Folios 78 a 85 ibídem.

¹⁰ Folios 95 a 98 ibídem.

¹¹ Según constancia secretarial del 19 de junio de 2014 visible a folio 138 ibídem.

¹² Folios 139 a 167 ibídem.

obligada a pagar las sumas a las que había sido condenada por los actos acusados.

Se niegan las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

Se condena en costas a la parte demandada vencida. Liquídense por la Secretaría de esta Corporación.

Por Secretaría y a costa de la parte interesada, expídanse las copias que sean solicitadas por las partes indicando cuál presta mérito ejecutivo.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el remanente de la cuota de gastos si a ello hubiere lugar, y archívese el expediente".

El a quo sustentó su decisión explicando lo siguiente:

Indicó que el debate debía centrarse en los cargos de violación invocados por la parte actora en los siguientes aspectos: (i) la violación al debido proceso y al derecho de defensa por cambiar el dictamen pericial inicialmente decretado por un informe técnico a cargo del IGAC; (ii) la falta de valoración de la prueba trasladada remitida por la Fiscalía 20 Seccional de la Unidad Especial de Administración Pública y la aplicación de la Resolución nro. 620 del 23 de septiembre de 2008; (iii) la configuración del defecto de falsa motivación ante la ausencia de apreciación integral de la prueba testimonial recaudada en el proceso de responsabilidad fiscal, y (iv) la desviación de poder.

En cuanto al primero, hizo alusión a las sentencias proferidas el 13 de agosto de 2009 y el 10 de febrero de 2011¹³ por esta Corporación¹⁴, así como a la sentencia T-247 del 26 de marzo de 2012¹⁵ de la Corte Constitucional, para indicar que la Contraloría erró abruptamente cuando cambió la prueba de dictamen pericial decretada inicialmente por un

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 10 de febrero de 2011, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicado nro. 11001-03-27-000-00051-00.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 13 de agosto de 2009, C.P. María Claudia Rojas Lasso, expediente radicado nro. 73001-23-31-000-2000-01532-01.

¹⁵ Corte Constitucional, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

informe técnico, pese a que aquél era el medio más idóneo para corroborar los hechos por los cuales se investigó fiscalmente a la demandante, "además de otorgar todas las garantías del caso, pues en un dictamen pericial no se expresan hechos sino conceptos técnicos que interesan al proceso".

Agregó que, "mientras un informe técnico la entidad comunica algo relativo al asunto que fue sometido a su conocimiento, el dictamen pericial se limita a rendir concepto de una situación concreta del proceso que conoce, en razón a las funciones que cumple".

Arguyó que, si bien el organismo de control le notificó a la demandante de las decisiones que adoptó sin que esta última las controvirtiera, ello no es óbice para que le desconociera su derecho fundamental al debido proceso.

Esgrimió que al organismo de control fiscal le correspondía establecer el presunto detrimento patrimonial en la adquisición de los inmuebles denominados "Aigualinda" y "La Esperanza" por parte del municipio de La Celia, Risaralda, y debía tener certeza del valor real comercial de los mismos para la fecha en que se celebró la negociación y para ello estaba obligado a acudir a la peritación.

Destacó que el informe técnico no permite contradicción mediante objeción por error grave,

aportación o solicitud de pruebas encaminadas a demostración del error, como se colige del inciso segundo del artículo

243 del Código de Procedimiento Civil, y solo permite su aclaración o complementación; mientras que el artículo 238 íbidem sí dispone la contradicción para el dictamen pericial, "por ello no resulta de recibo la consideración tenida en cuenta por la entidad de control al sustituir la prueba decretada, dictamen pericial, que como se dijo, resultaba procedente para verificar el valor real de los inmuebles".

En lo atinente a la falta de valoración de la prueba trasladada remitida por la Fiscalía 20 Seccional de la Unidad Especial de Administración Pública y la aplicación de la Resolución nro. 620 del 23 de septiembre de 2008, expuso:

Que, con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación relacionada con las pruebas que se allegan a un proceso administrativo¹⁶ y la violación del derecho fundamental al debido proceso en materia probatoria¹⁷, no había razón para que la Contraloría General de la República decretara como prueba trasladada la investigación penal y posteriormente la hubiera negado bajo el argumento que no fue posible su recaudo.

Arguyó que esta Corporación ha señalado que las pruebas practicadas válidamente en un proceso pueden trasladarse a otro en copia auténtica y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso originario se hubieren decretado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella¹⁸, y añadió que:

"Así pues, cuando la prueba se produce en un proceso penal, como sucedió con el proceso radicado nro. 664006000047200783469 ante la Fiscalía Veinte de Administración Pública, y fue decretada y oportunamente practicada allí (...) // lo más grave aún es que mediante oficio nro. 0255 F20 – Admón Pública – Rad. 664006000047200783469 del 6 de septiembre de 2011, la Fiscalía Veinte de Administración Pública remita la documentación penal recaudada allí, dando respuesta a los oficios del 4 de noviembre de 2009 y 12 de noviembre de 2010 entre los que se encontraban los avalúos practicados a los bienes inmuebles 'Aigualinda' y 'La Esperanza' por parte del valuador ingeniero Hernán Cardona Buitrago y por el valuador Rainer Ramiro Ortiz Zapata de 'Avalúos Century 2', es decir, más de cuatro (4) meses antes de que se profiera la decisión de

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, radicado nro. 11001-03-27-000-00051-00, ídem.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 16 de febrero de 2012, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado nro. 11001-03-25-000-2009-00102-00.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de febrero de 2012, C.P. Hernán Andrade Rincón Aranguren, radicado nro. 25000-23-26-000-1999-00479-00 y de la misma Sección las providencias del 12 de mayo de 2011, C.P. Hernán Andrade Rincón, radicado nro. 19001-23-31-000-1996- 03006-01 y 5 de junio de 2008, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicado nro. 73001-23- 31-000-1997-06698-01.

primera instancia el día 3 de febrero de 2012, sin que ello le mereciera un argumento contundente".

Aseveró que es evidente la vulneración de los derechos y garantías de la demandante ante la falta

de valoración del expediente penal por parte del órgano de control fiscal, teniendo en cuenta que, al momento de dictar las decisiones de primera y segunda instancia, tuvo la oportunidad de valorar los avalúos practicados en el proceso penal junto con los efectuados en el de responsabilidad fiscal, con lo que hubiese podido contar con abundante material probatorio y así sustentar la decisión de manera consistente, sin dejar dudas respecto de las garantías constitucionales de la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, máxime cuando la prueba principal en la que se fundó para hallar responsable fiscalmente fueron los informes técnicos que realizó el IGAC sobre los aludidos predios.

Explicó que, de acuerdo con lo previsto por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 27 del Decreto 2150 de 1995, los avalúos no son exclusivamente emitidos por el IGAC, sino que puede realizarlos otra entidad o peritos privados inscritos en las lonjas de propiedad, por lo que el organismo de control fiscal debió valorar los avalúos que trasladó la Fiscalía General de la Nación, pese a que fueron practicados por particulares.

Indicó que no le asiste razón al ente de control al desestimar el avalúo efectuado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, con base en el cual la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, fungiendo como alcaldesa del precitado municipio, adquirió los bienes denominados "Agualinda" y "La Esperanza", exigiendo para ello la aplicación de la Resolución nro. 620 del 23 de septiembre de 2008 expedida por el IGAC, toda vez que aquel se hizo en mayo de 2007 y, pese a que la decisión de segunda instancia le da la razón a la actora, concluyó que ello no tenía relevancia para efectos de desestimar su responsabilidad.

Arguyó que estas consideraciones eran suficientes para declarar la nulidad de los actos acusados por lo que, atendiendo a razones de economía procesal, se abstenía de estudiar los demás cuestionamientos formulados en la demanda.

En cuanto al pretendido restablecimiento del derecho, consistente en la cancelación de todas las anotaciones y registros que contengan los antecedentes por el proceso de responsabilidad fiscal nro. 80661-0022- 926 y sobre el proceso de jurisdicción coactiva que se adelanta en contra de la demandante, concluyó que debía darse aplicación a lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, al declararse la nulidad de los actos enjuiciados, desaparecen los fundamentos de hecho y de derecho de los demás procedimientos, configurándose así la figura del decaimiento del acto administrativo; denegó el reconocimiento de perjuicios morales y condenó en costas a la entidad demandada.

EL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con lo decidido por el a quo, el apoderado de la Contraloría General de la República interpuso recurso de apelación y, como sustento del mismo, argumentó¹⁹:

Frente al cargo de violación al debido proceso y al derecho de defensa por cambiar el dictamen pericial inicialmente decretado por un informe técnico a cargo del IGAC, manifestó que, una vez la Contraloría se percató que la prueba a practicar era un informe técnico de avalúo comercial y no un dictamen pericial, profirió el 13 de mayo de 2009 un auto de corrección con fundamento en lo previsto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, el cual determina que el IGAC es la entidad especializada para ello, decisión que fue comunicada a la actora.

¹⁹ Folios 173 a 177 y 178 a 187 del cuaderno principal nro. 1.

Consideró que es "absurda la conclusión del Tribunal" según la cual la prueba que debió

practicarse en el proceso de responsabilidad fiscal fue el dictamen pericial y no un informe técnico, teniendo en cuenta que "ambas versan sobre conocimientos especializados que deben ser realizados por personas o entidades especializadas en el tema objeto de estudio, como si un informe técnico careciera de cualquier validez o si no diera ningún tipo de garantía".

Argumentó que el informe técnico carece de opinión o de conclusiones, mientras que en un dictamen pericial el auxiliar de la justicia da una opinión particular, de manera que el primero es un documento descriptivo mientras que el segundo es interpretativo; lo que sustenta el hecho que sobre la opinión, el criterio y la conclusión del perito exista el derecho de contradicción, razón por la cual no puede calificarse uno u otro como prueba idónea, puesto que "ambos tienen un mismo objetivo más sus métodos son diferentes y su reglamentación es distinta. Y es en ese momento donde entra en juego el criterio del juez, quien es el que determina cual prueba es o no la más adecuada dependiendo del caso", y para ello se fundamentó en la sentencia proferida el 10 de febrero de 2011 por esta Corporación²⁰ y por la Corte Suprema de Justicia²¹.

Cuestionó que el mismo Tribunal Administrativo de Risaralda, dentro de la tutela nro. 66001-23-31-001-2010-00168-00, rechazó la solicitud de amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa que invocó la actora por su desacuerdo frente al decreto de prueba de informe técnico rendido por el IGAC al concluir que el ente de control fiscal no incurrió en violación de dicho derecho y en ninguna vía de hecho.

Acerca de la falta de valoración de la prueba trasladada remitida por la Fiscalía 20 Seccional Especializada para la Administración Pública, indicó

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, radicado nro. 11001-03-27-000-00051-00, ídem.

²¹ El actor aludió a la siguiente cita: "CCXII, pág. 143, reiterada en sentencias de casación civil de abril de 2000, Exp. No. 5042 y 13 de agosto de 2001, Exp. 5993".

que el a quo omitió señalar que, durante la audiencia de pruebas realizada el 22 de enero de 2014, se tuvo en cuenta el escrito de la Fiscalía Primera Delegada ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en donde indicó que a la fecha no se había pronunciado frente a la investigación penal seguida en contra de la demandante, que estaba en curso, y tampoco tomó en consideración que con el informe solicitado por el IGAC ya se tenía una prueba amplia y suficiente del avalúo de los bienes comprados por la exalcaldesa Ramírez Cadavid.

Señaló que es evidente que esa entidad no pudo tener como prueba en el momento procesal oportuno el avalúo realizado por la Fiscalía, por lo que en el trámite del presente medio de control solicitó el expediente penal, pero tampoco fue posible obtenerlo; también omitió el Tribunal de instancia tener en cuenta que son independientes y autónomos tanto el juicio de responsabilidad fiscal como el penal y, en esa medida, no tiene incidencia el hecho de que exista un avalúo en poder de la Fiscalía, comoquiera que la Contraloría General de la República tiene la facultad de solicitar las pruebas que considere.

Afirmó que ese organismo desestimó los avalúos obrantes en el expediente penal ya que se tenía el informe técnico realizado por una entidad especializada como lo es el IGAC, el cual fue ordenado en debida forma, y una vez recaudado se dio a conocer a las partes, sin que fuera objeto de contradicción y análisis por parte de los presuntos responsables fiscales.

Razonó que el Tribunal de instancia no evaluó las circunstancias que conllevaron a la

Contraloría General de la República a declarar fiscalmente responsable a la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, como lo fue la configuración del daño derivado de la adquisición de los bienes denominados "Aigualinda" y "La Esperanza" por un valor muy superior al que se había negociado apenas unos meses atrás; tampoco consideró que el señor Fabio Antonio Cruz Marín, testigo de la demandante, tuviera una

relación de más de veinte años con ella y haya sido quien adquirió 4 meses antes "un bien inmueble [Casa Museo] por un valor irrisorio para revenderlo a la administración de la mencionada ex alcaldesa por un valor eminentemente más alto del normal", ocurriendo lo mismo con los bienes "Aigualinda" y "La Esperanza".

Manifestó que, de las pruebas recaudadas en el proceso de responsabilidad fiscal, se desprende que, si bien la compra de los bienes objeto de la controversia "se soportó con un avalúo comercial aparentemente realizado con todos los factores determinantes para estos predios, con posterioridad a la misma y con los testimonios que obran dentro del mismo acervo, era conocedora de que los mismos no valían lo acordado, debiendo proceder a confirmarlo o de lo contrario acudir a los mecanismos legales (...) para garantizar la protección de los recursos municipales".

Concluyó que también se demostró el interés particular e inexplicable por la compra de dichos predios como elemento configurativo del dolo por parte de la demandante.

El recurso fue concedido por auto del 21 de julio de 2014²².

TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación fue repartido a esta Sección mediante acta individual del 21 de octubre de 2014²³; en proveído del 1 de diciembre del mismo año fue rechazado por extemporáneo por el entonces Consejero Guillermo Vargas Ayala²⁴ y contra dicha decisión el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de súplica²⁵, el cual fue resuelto por la Sala por auto del 17 de marzo de 2016 que la revocó²⁶.

²² Folio 189 ibídem.

²³ Folio 2 del cuaderno apelación.

²⁴ Folios 4 y 5 ibídem.

²⁵ Folios 9 a 13 ibídem.

²⁶ Folios 23 a 32 ibídem.

Mediante proveído del 12 de diciembre de 2016²⁷ se admitió el recurso de apelación y por auto del 28 de marzo de 2017 se corrió traslado para alegar de conclusión²⁸.

El apoderado de la parte demandada recorrió el traslado insistiendo en los argumentos que expuso en el recurso de apelación de manera idéntica²⁹.

Por su parte, el apoderado de la parte actora solicitó se confirme la decisión de primera instancia, para lo cual se remitió a lo que manifestó en el libelo de la demanda y agregó³⁰:

Que los avalúos efectuados por el IGAC en años anteriores refieren precios muy superiores a los reportados por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, según se colige de los antecedentes contenidos

en los informes que presentó ese instituto sobre los predios de "Aigualinda" y "La Esperanza"; que allí también se indican otros avalúos efectuados por la misma Lonja que reflejan cuantías similares a las cuestionadas por el ente de control fiscal, por lo que el avalúo efectuado por el instituto no puede considerarse como exclusivo y excluyente.

Arguyó que, de acuerdo con lo manifestado por la señora María Aleyda Patiño Henao, directora ejecutiva de la Lonja Inmobiliaria de Pereira para la época de los hechos, para establecer el avalúo de los predios "Aigualinda" y "La Esperanza" se tuvo en cuenta la clasificación del sector y si se encuentra protegido por la ley de parques naturales, así como el concepto técnico emitido por la CARCER con base en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, en el que se determinó que el inmueble (sin especificar cuál) tenía gran interés para acueductos municipales y se hallaba en la zona de amortiguación del parque natural Tatamá; sin embargo, esas condiciones

²⁷ Folio 38 ibídem.

²⁸ Folio 47 ibídem e ingresó para fallo el 30 de mayo de 2017.

²⁹ Folios 52 a 57 ibídem.

³⁰ Folios 62 a 74 ibídem.

no fueron tenidas en cuenta por el IGAC en el informe que presentó, de donde se colige la disparidad de precios.

Consideró que la conducta dolosa que le atribuyó la entidad demandada está siendo objeto de investigación penal y ni siquiera se le ha formulado imputación, por lo que se vulnera su derecho al debido proceso al darle valor probatorio "a meros comentarios y conjeturas" cuando ella está amparada por la presunción de inocencia.

El señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

El proceso ingresó para fallo el 30 de mayo de 2017.

El 20 de febrero de 2019, la Gerente Departamental de la Contraloría General de la República solicitó se diera prelación al proceso afirmando que "los actos acusados constituyen títulos ejecutivos esenciales del proceso administrativo de cobro coactivo que se adelanta en esta Gerencia Departamental"³¹, la cual fue rechazada mediante proveído del 28 de junio de 2019, proferido por esta Sala³².

Por auto del 23 de septiembre de 2021 la Sala aprobó el impedimento del señor Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés y, en consecuencia, fue separado del conocimiento del asunto.

Ante el salvamento de voto manifestado por la señora Consejera Nubia Margoth Peña Garzón en sesión del 17 de marzo de 2022 se hizo sorteo de conjuez, recayendo la designación en el señor conjuez Edgardo José Maya Villazón. Comoquiera que éste último manifestó su desacuerdo y debido al empate existente, se hizo nuevamente sorteo de conjuez, en el que fue designado el señor conjuez Alfredo Beltrán Sierra.

³¹ Folio 76 ibídem.

³² Folios 79 a 81 ibídem.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 150 de la Ley 1437 de 2011, modificado

por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012, y 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019³³ expedido por la Sala Plena de la Corporación, esta Sección es competente para conocer de la presente demanda.

Hechos probados

En el proceso está acreditado lo siguiente:

La alcaldía del municipio de La Celia, Risaralda, representada por la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, en su condición de alcaldesa, adquirió los siguientes inmuebles, según las escrituras otorgadas por la Notaría Única del Círculo de esa municipalidad:

Mediante Escritura Pública nro. 096 del 28 de abril de 2007 compró al señor Fabio Antonio Cruz Marín, representado para el negocio por la señora Martha Cecilia Cruz Marín, una casa ubicada en la zona urbana del municipio de La Celia, identificada con la matrícula inmobiliaria nro. 297-0003704 y cédula catastral nro. 010-000-1000-23000, por valor de ochenta y tres millones de pesos (\$83.000.000), "según avalúo anexo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, de marzo 14 de 2007", con cargo a la imputación presupuestal allí indicada³⁴.

³³ Que compiló y actualizó el Reglamento del Consejo de Estado.

En el documento se expresó que el inmueble sería destinado por la entidad territorial para usos múltiples, relacionados con deporte, cultura y otros sectores de inversión, entre los cuales se encuentran, a título de ejemplo, desarrollo comunitario y participación comunitaria, entre otros.

A través de la Escritura Pública nro. 140 del 3 de junio de 2007 compró al señor Jesús Albeiro Serna Dávila el inmueble rural denominado "Aigualinda", ubicado en la vereda Chorritos del citado municipio e identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 297-0003120 y cédula catastral 000-2000-1000-5000; con una extensión de "cuarenta hectáreas mil quinientos metros cuadrados (40-1500M2)" y el valor del negocio se estableció en doscientos sesenta millones novecientos setenta y cinco mil pesos (\$260.975.000)³⁵.

Allí se dejó la siguiente constancia:

"PARÁGRAFO 1º: (...) el precio anterior, se tomó del avalúo practicado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, realizado el 23 de mayo de 2007, donde se señaló un valor de Seiscientos Cincuenta Pesos Moneda Corriente (\$650.00) por cada metro cuadrado, que se anexa en original al presente instrumento, y con base en el concepto técnico favorable de la CARDER para adquisición por Ley 99 de 1993, con número 577, de 18 de mayo de 2007, que también se anexa en original; y que, los recursos con que se cancela el valor de la compraventa, se asumen con cargo a las partidas presupuestales números 2.3.1.4.1.1., 2.3.2.3.2.06., 2.3.6.3.2.2.3.1.08.,

2.3.6.3.2.3.01 y 2.3.6.3.2.3.10., llamadas Compra Predios Art. 111 Ley 99/93, Adquisición Predios Protección Fuentes, Adquisición Predios Protección Fuentes, Compra Predios Art. 111 Ley 99/93, y Convenios Departamentales, por las sumas de \$7.331.672.00, \$6.149.580.00,

\$80.303.814.00, \$17.192.434.00, y \$149.997.500.00, del presupuesto

de gastos del municipio para la vigencia fiscal 2007, de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 329, que igualmente se anexa en original.

PARÁGRAFO 2º: Que por el destino de los recursos para la presente compraventa, el inmueble adquirido por el presente instrumento, será destinado a la protección de los predios con áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua acueductos, así como para protección de bosque".

Mediante la Escritura Pública nro. 248 del 2 de noviembre de 2007 celebró contrato de compraventa con el señor Jesús Albeiro Serna Dávila sobre el predio rural denominado "La Esperanza", ubicado en la vereda Chorritos del municipio de La Celia, Risaralda, identificado con la matrícula inmobiliaria nro. 297-0004366 y cédula catastral 000-2000-1000-6000; con una extensión de "cinco hectáreas tres mil novecientos metros cuadrados (5-3900M2)", por valor de cincuenta y un millones doscientos treinta y cinco mil pesos (\$51.235.000)³⁶.

En el mencionado documento se indicó:

"PARÁGRAFO 1º: Se deja expresa constancia, que el precio anterior, se tomó del avalúo practicado por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, realizado el 23 de mayo de 2007, donde se señaló un valor de Seiscientos Cincuenta Pesos Moneda Corriente (\$650.00) por cada metro cuadrado, así como

\$16.200.000.00 para la vivienda que tiene el citado predio que se anexa en copia auténtica al presente instrumento, y con base en el concepto técnico favorable de la CARDER para adquisición por Ley 99 de 1993, con número 577, del 18 de mayo de 2007, que también se anexa en copia auténtica; y que, los recursos con que se cancela el valor de la compraventa, se asumen con cargo a las partidas presupuestales números 2.3.1.4.1.1., 2.3.2.3.2.06., 2.3.4.2.1. y 2.3.6.3.2.2.3.1.08 llamadas

Compra Predios Art. 111 Ley 99/93, Adquisición Predios Protección Fuentes, Presupuesto Comunitario y Adquisición Predios Protección Fuentes por las sumas de \$322.394.00, \$10.607.855.00, \$26.104.762.00 y \$14.199.989.00, del presupuesto de gastos del municipio para la vigencia fiscal 2007, de conformidad con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP nro.0000000589 que igualmente se anexa en original. PARÁGRAFO 2º: Que por el destino de los recursos para la presente compraventa, el inmueble adquirido por el presente instrumento, será destinado a la protección de los predios con áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua acueductos, así como para protección de bosque".

A través del oficio nro. 80661-032-0800 CD SOCIAL del 26 de diciembre de 2008, la Gerente Departamental de Risaralda encargada remitió a la coordinadora de gestión del Grupo de Investigaciones Fiscales de la Contraloría General de la República dos presuntos hallazgos fiscales encontrados en desarrollo de la "Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial al SGP Municipio de La Celia, vigencia 2007".

En la descripción del hallazgo objeto de la controversia se expuso³⁷:

"DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS PRESUNTAMENTE IRREGULARES

¿Qué ocurrió? (Hechos):

En contravención del artículo 8 de la Ley 42 de 1993; artículo 209 de la C.N. y la Ley 610 de 2000, se determinaron presuntos sobrecostos por valor de \$304.6 millones en la adquisición de bienes inmuebles, causados por la falta de evaluación, seguimiento y control de la inversión de los recursos públicos, lo cual genera incumplimiento de metas, objetivos y programas del plan operativo anual de inversiones, en especial la inversión en sectores de interés social".

¿Cómo? (Método): como resultado del análisis legal, presupuestal, económico y documental efectuado sobre la contratación por el Municipio de La Celia Risaralda, durante la vigencia 2007, para la ejecución de los recursos SGP.

Escritura Pública 140 de junio 3 de 2007. Compraventa Predio Rural denominado "Aigualinda" **Por valor de \$260.975.000**. Ubicado en la Vereda Chorrillos del Municipio de La Celia. **(Recursos invertidos SGP \$90.453.394)**.

Escritura Pública 248 de noviembre 02 de 2007. Compraventa Predio Rural denominado "La Esperanza" Ubicado en la Vereda Chorrillos del Municipio de La Celia. **Por valor de \$51.235.000. (Recursos SGP invertidos: \$24.807.844)**.

Adquiridos por el vendedor, a través de Escritura Pública 109 de **mayo 9 de 2007**, por valor de **\$75.610.000** los dos predios, según la tradición contenida en ambos instrumentos públicos.

Posteriormente adquiridos por el municipio de La Celia en

\$312.210.000

(Recursos SGP invertidos \$115.261.238)

Para una diferencia de **\$236.600.000 Presunto sobrecosto**.

Escritura Pública nro. 096/07 del 28/04/07, compraventa de un bien inmueble ubicado en la Carrera 9 nro. 2-33/45 del área urbana del municipio de La Celia Risaralda. **Por valor de \$83.000.000 (Recursos SGP invertidos \$57.725.148)**

Adquirido por el vendedor, a través de la Escritura Pública 079 de la Notaría Única de Balboa, Registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Santuario el 22 de diciembre de 2006, **por valor de \$15.000.000** según certificado de tradición. Posteriormente adquirido por el municipio de La Celia en

\$83.000.000 (Recursos SGP invertidos: \$57.725.148). Para una diferencia de **\$68.000.000 Presunto sobrecosto** (Teniendo

en cuenta además el avanzado estado de deterioro de la edificación).

TOTAL PRESUNTOS SOBRECOSTOS \$304.600.000.oo

(...)

VI. MATERIAL PROBATORIO QUE SUSTENTA EL HALLAZGO

La evidencia obtenida, es suficiente y pertinente puesto que se basa en el análisis legal, presupuestal, técnico, de gestión y resultados realizado a los documentos y soportes que se

tuvieron a disposición, los que se anexan, en escrituras públicas, comprobantes de pago, certificaciones de tradición, avalúos catastrales, prediales, avalúos, concepto técnico, las visitas efectuadas, el registro fotográfico, papeles de trabajo, etc".

(Resaltado original)

El Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental Colegiada Risaralda de la Contraloría General de la República, mediante auto nro. 013 del 13 de febrero de 2009, abrió el proceso de responsabilidad fiscal nro. 80661-022-926 en contra de la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid por el presunto daño patrimonial, "como consecuencia de la gestión antieconómica e ineficaz, contrariando los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal en la administración de los recursos municipales, por parte de la funcionaria encargada de la ordenación del gasto, toda vez que no se realizó la debida supervisión y vigilancia necesarias en la administración de la inversión de los recursos municipales en la compra de los predios rurales y urbanos"³⁸.

Las pruebas que decretó en dicho acto fueron:

"Documentales:

Solicitar a la Administración Municipal de la Celia la dirección actual de los señores Martha Cecilia Cruz Marín y Jesús Albeiro Serna Dávila y Luz Myriam Ramírez Cadavid, en condición de vendedores de los predios y exalcaldesa, respectivamente. Además, copia de la póliza suscrita por la Alcaldía Municipal por el período de administración de la citada señora Ramírez.

Oficiar a las diferentes entidades de registro inmobiliaria y vehicular para ubicar bienes propiedad del encartado y su vinculación laboral actual.

Testimoniales:

³⁸ Folios 174 a 178 ibídem.

Con base en los documentos aportados, se deberá recepcionar declaración jurada a los señores Martha Cecilia Cruz Marín y Jesús Albeiro Serna Dávila, vendedores.

Inspección fiscal:

Realizar inspección fiscal al predio relacionado con la compra del inmueble destinada para la casa de la cultura en el municipio de La Celia.

Dictamen pericial:

Solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi dictamen pericial para determinar los precios de los bienes inmuebles al momento de la compra".

Mediante oficio nro. 80661-0429 del 10 de marzo de 2009, el ente de control solicitó apoyo institucional al IGAC para que rindiera un dictamen pericial y, luego de designado el profesional para el efecto, mediante el oficio nro. 80661-0656 del 19 de marzo de 2009 la Contraloría pidió al ingeniero Miguel Ángel Duarte Pulido, investigador inmobiliario del citado instituto, rendir informe técnico sobre lo siguiente³⁹:

"[d]e conformidad con los parámetros establecidos por el artículo 243 del

C.P.C. (...) rendir Informe Técnico sobre los avalúos respecto de los predios:

Casa Museo Teatro de La Celia, identificado con el número catastral 01- 00-0010-0023-000, ubicada en la carrera 3ª nro. 2-37/41/43.

Predio "Agua Linda" (sic), con nro. catastral 00-02-0001-0005-000, predio "La Esperanza", con nro. catastral 00-02-0001-0006-000, ubicados en la vereda Chorritos del Municipio de La Celia.

El informe deberá versar sobre el valor de cada uno de los predios al momento de la compra (año 2007)".

Por auto del 13 de mayo de 2009, el mencionado grupo de la Gerencia Departamental de Risaralda de la Contraloría General de la República corrigió la prueba decretada en el auto de apertura nro. 13 de dictamen pericial por el de informe técnico⁴⁰, al estimar que "[d]e conformidad con el artículo 243 del C.P.C., la prueba pertinente para establecer el valor de los bienes es el Informe Técnico toda vez que el mismo artículo citado determina que [el] Instituto Geográfico Agustín Codazzi como entidad oficial

³⁹ Folio 190 ibídem.

⁴⁰ Folios 203 y 204 del cuaderno nro. 2-1 de pruebas de la primera instancia.

especializada para el efecto. El Despacho entra a corregir el yerro enunciado, en aras de garantizar el Debido Proceso y el Derecho de Defensa a la encartada, de conformidad con el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de que se decrete y practique Informe Técnico para determinar el precio de los bienes inmuebles, teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se adquirieron los mismos por parte de la Alcaldía de La Celia [...]"

El director territorial del IGAC Risaralda, a través del oficio nro. 3662009EE1585-O1 del 2 de junio de 2009, en cumplimiento de la comunicación nro. 80661-0429 remitida por la Gerencia Departamental de Risaralda de la Contraloría General de la República, hizo "entrega de los informes de los avalúos comerciales de los predios 00-02-0001-0005- 000 y 00-02-0001-0006-000" "Agualinda" y "La Esperanza"⁴¹; anexo se encuentran los oficios números 8002009EE195-O1 y 8002009EE190-O1 del 27 de mayo de 2009 suscritos por la subdirectora de Catastro del IGAC, en los que acompaña los resultados de los avalúos que se informa fueron practicados conforme a las normas y procedimientos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y en los que se estableció para el primero el valor de diez millones setecientos ochenta mil pesos (\$10.780.000)⁴² y para el segundo la suma de ciento catorce millones seiscientos setenta mil pesos (\$114.670.000)⁴³, respectivamente.

Mediante oficio nro. 6018 del 2 de julio de 2009, el director territorial de Risaralda del IGAC remitió el informe del avalúo comercial del predio urbano Casa Museo⁴⁴, que se estimó por la suma de trescientos doce millones doscientos cuarenta mil pesos (\$312.240.000), y, para el año 2007, en la suma de doscientos noventa y nueve millones setecientos cincuenta mil cuatrocientos pesos (\$299.750.400)⁴⁵.

⁴¹ Folios 211 a 285 del cuaderno 2 de pruebas y 286 a 329 del cuaderno nro. 2-1 de pruebas de la primera instancia.

⁴² Folio 268 del cuaderno 2 de pruebas de la primera instancia.

⁴³ Folio 329 del cuaderno nro. 2-1 de pruebas de la primera instancia.

⁴⁴ Folios 336 a 404 del cuaderno nro. 2-1 de pruebas de la primera instancia.

⁴⁵ Folio 368 *ibídem*.

De igual manera, a través de los oficios números 8002009EE6971 y 80002009EE6970-O1 del 13 de julio de 2009, el director territorial del IGAC Risaralda envió los resultados de los avalúos practicados (i) en el predio "Agualinda" por valor de "\$114.670.000,oo., (...) la estimación de valor comercial del predio, para el mes de junio de 2007 es de \$103.203.000,oo"⁴⁶; y (ii) del inmueble "La Esperanza" por la suma de "\$10.780.000,oo, (...) la estimación del valor comercial del predio, para el mes de noviembre de 2007 es de \$9.702.000"⁴⁷, respectivamente, de los cuales se corrió traslado por auto del 15 de julio de 2009 para que la investigada pudiera pedir su complementación o aclaración⁴⁸ y, para ello, se fijó por estado del 16 de julio de 2009 por el término de tres (3) días⁴⁹, sin que obre constancia de que se recorrió el traslado.

El Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda de la Contraloría General de la República, por auto nro. 008 del 29 de julio de 2009, imputó responsabilidad fiscal a la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, en calidad de alcaldesa para la época de los hechos, por el daño patrimonial causado al erario en cuantía de ciento noventa y nueve millones trescientos cinco mil pesos (\$199.305.000), en relación con la adquisición de los inmuebles "Agualinda" y "La Esperanza" para el año 2007⁵⁰.

Para ello aseveró que "[E]l Despacho con el fin de determinar el costo real de los inmuebles objeto de investigación, en virtud de las facultades otorgadas por la Ley 610 de 2000, solicitó al IGAC la práctica de Informe Técnico del valor de los tres predios adquiridos por la Alcaldía de La Celia, para el año 2007, época de las negociaciones de los predios por parte de la Alcaldesa, señora Myriam Ramírez.

⁴⁶ Folios 412 a 472 *ibídem*.

⁴⁷ Folios 473 a 529 *ibídem*.

⁴⁸ Folio 531 *ibídem*.

⁴⁹ Folio 532 *ibídem*.

⁵⁰ Folios 535 a 545 del cuaderno 2-2 de pruebas del proceso de primera instancia.

Concluyó que el predio destinado para Casa Museo Teatro del municipio de La Celia "no constituyó detrimento alguno que permitiera la ocurrencia de un menoscabo en el presupuesto de la Municipalidad de la Celia, ya que dicho inmueble está considerado como patrimonio arquitectónico del Municipio".

Por auto del 2 de septiembre de 2009 se abrió a pruebas el proceso, en el cual se ordenó la práctica de los testimonios y los documentos solicitados por la hoy demandante y⁵¹:

"- Oficiar al IGAC, para que certifique si el avalúo que practicó la Lonja Inmobiliaria de Pereira reúne los requisitos legales.

- Oficiar a ASOLONJAS, para que certifique si la Lonja Inmobiliaria de Pereira es una firma apta para realizar avalúos comerciales inmobiliarios".

De oficio decretó:

"[a] la Lonja Inmobiliaria de Pereira que certifique acerca de si la señora María Aleyda Patiño Heno es persona idónea para expedir Informes Técnicos de Avalúos Comerciales, al Registro Único Nacional de Avaluadores para que certifiquen si la citada señora Patiño Henao y la Lonja Inmobiliaria de Pereira desde qué época se encuentra registradas para expedir dichos informes de avalúos comerciales.

De igual forma, se oficie a la Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Público de Pereira con el fin de que remitan copias de las diligencias adelantadas con relación a la investigación penal sobre la compra de los predios y a la Alcaldía de La Celia para que remitan copia de las normas implementadas en la adquisición de bienes inmuebles y como prueba testimonial la del señor Tesorero del Municipio de la Celia, para el año 2007".

En respuesta, la Fiscal Veinte Seccional encargada de la Unidad Especial de Administración Pública de Pereira, por oficio nro. 536 F20- UAP-CASO 664006000047200783469 del 24 de noviembre de 2009, expuso que solo podía descubrir los elementos materiales de prueba y evidencia física a partir de la audiencia de acusación, como lo prevé el artículo 344 y siguientes del Código de Procedimiento Penal, razón por la cual no podía expedir ningún tipo de copia que haga parte integral de la

⁵¹ Folios 354 y 355 ibídem.

investigación; sin embargo, anotó que el expediente podía ser consultado en cualquier momento por el órgano de control fiscal⁵².

Por oficio nro. 3662009EE4839-O1 del 5 de octubre de 2009, el director territorial del IGAC - Risaralda indicó que dentro de sus funciones no se encontraba la validación ni certificación de informes de avalúos practicados por peritos – avaluadores particulares o de las lonjas o asociaciones inmobiliarias, puesto que realiza los avalúos solicitados por las entidades de control, dentro de las cuales se encuentra la Contraloría General de la República⁵³ y, posteriormente, mediante oficio nro. 3662009EE5014-O1 del 19 de octubre de 2009, indicó los factores que se deben tener en cuenta en los informes de avalúos comerciales solicitados por las entidades públicas, las personas naturales y jurídicas de acuerdo con lo señalado por la Circular 1.2/ 761 del 16 de diciembre de 2008, "Manual de Procedimientos y Avalúos Versión 3"⁵⁴.

Por auto del 1 de diciembre de 2009, la Gerencia Departamental de Risaralda decretó la nulidad de lo actuado a partir del auto nro. 008 de imputación de responsabilidad fiscal, inclusive, teniendo como válidas las pruebas legalmente aportadas y practicadas, al considerar que no se vinculó a todos los implicados en el proceso de responsabilidad fiscal⁵⁵.

Por oficio nro. CTI.UILV.0849 del 3 de diciembre de 2009 el investigador criminalístico IV, Miguel Ángel Idárraga Ramos, manifestó: "[m]e permito enviarle copias de los informes relacionados con la investigación adelantada por el delito de Celebración indebida de contratos, relacionados con la compra de los predios: "Agualinda" y "La Esperanza", por parte de la alcaldesa LUZ MYRIAM RAMÍREZ CADAVID (...), los anexos que faltan en los informes, al igual que las copias de los informes periciales, deberán ser solicitados a la

⁵² Folio 658 ibídem.

⁵³ Folios 589 a 590 ibídem.

⁵⁴ Folios 620 a 642 ibídem.

⁵⁵ Folios 660 a 663 ibídem.

doctora MARÍA VICTORIA ESTRADA GONZÁLEZ, Fiscal 20 de administración pública de Pereira [...]"⁵⁶.

Por auto del 23 de diciembre de 2009, el Grupo de Investigaciones y Juicios de la Gerencia Departamental de Risaralda vinculó al proceso de responsabilidad fiscal a los señores Martín Alonso Restrepo Osorio, en razón a su otrora condición de asesor jurídico externo de la alcaldía de La Celia, Risaralda, y Rafael Salazar Garnet como interventor del contrato de compraventa de los inmuebles objeto de investigación fiscal⁵⁷.

El 16 de febrero de 2010, ante la vinculación de los otros presuntos responsables fiscales, se hizo un nuevo traslado por tres (3) días del informe técnico rendido por el IGAC⁵⁸ y, dentro del término, la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, a través de su apoderada judicial, presentó escrito en el que manifestó que objetaba por error grave "el dictamen que obra en el expediente, consistente en el avalúo realizado a las fincas Agua Linda (sic) y La Esperanza por el IGAC y del cual se concedió el traslado poniéndolo en conocimiento de mi defendid[a]"⁵⁹, solicitud que fue rechazada de plano por auto del 19 de febrero de 2010 bajo la consideración que, conforme a lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, contra dicho informe "solo procede aclaración o complementación"⁶⁰.

Inconforme con lo decidido, la apoderada de la hoy demandante⁶¹ y el señor Rafael Salazar Gartner⁶² interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron decididos, el primero, por auto del 18 de marzo de 2010, por el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda, confirmando lo

⁵⁶ Folios 676 a 707 ibídem.

⁵⁷ Folios 708 a 711 ibídem.

⁵⁸ Folio 733 ibídem.

⁵⁹ Folios 737 a 750 ibídem.

⁶⁰ Folios 751 y 752 ibídem.

⁶¹ Folios 774 a 779 ibídem.

⁶² Folios 771 a 773 ibídem.

resuelto,⁶³ y la apelación, por auto 620 del 25 de mayo de 2010, de la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República⁶⁴, respectivamente.

Por auto del 4 de agosto de 2010, el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda ordenó al IGAC la complementación o aclaración de los informes técnicos rendidos sobre los predios "Agualinda" y "La Esperanza" para que precisara: (i) qué valores agregados pueden existir sobre dichos inmuebles en consideración a su naturaleza ambiental o ecológica, teniendo en cuenta que su destinación es la protección y conservación de fuentes hídricas, de flora y fauna; (ii) si se les dio un valor a estos aspectos en los informes, y

(iii) si los recursos hídricos existentes hacen parte íntegra de esos bienes, es decir, "si ellos nacen y mueren en la heredad y no sirven de línea colindante con otros predios"⁶⁵.

Mediante oficio nro. 8002010EE10758 del 27 de octubre de 2010, la coordinadora GIT Avalúos de la Subdirección de Catastro del IGAC, informó⁶⁶:

"1. El Decreto 1420 de 24 de julio de 1998 dice en su artículo 21: (...)

Los predios que nos ocupan se encuentran localizados en ZONA DE PROTECCIÓN con absoluta prohibición para cualquier tipo de desarrollo o explotación económica. No existe normatividad que impida expresamente valorar económicamente los bosques y las fuentes hídricas, sino de lo que se trata es darle aplicación al artículo 21 ya mencionado sobre la procedencia de establecer el valor COMERCIAL para los bosques o fuentes hídricas, ya que para la valoración de estos elementos se debe atender es lo señalado en el artículo 29 de la Resolución nro. 620 de 23 de septiembre de 2008 sobre metodología valuatoria.

Por consiguiente, no existe ningún valor agregado asignable al ya establecido para los predios AGUA LINDA (sic) Y LA ESPERANZA en consideración a su naturaleza ambiental.

⁶³ Folios 787 a 803 ibídem y 804 a 820 del cuaderno 2-3 de pruebas de la primera instancia.

⁶⁴ Folios 804 a 841 del cuaderno 2-3 de pruebas de la primera instancia.

⁶⁵ Folios 868 a 869 ibídem.

⁶⁶ Folios 897 y 898 ibídem.

Por lo expresado en el numeral anterior, no se dio ningún valor adicional a los aspectos ambientales de los predios.

En los predios denominados "Agualinda" y "La Esperanza" hay presencia de varias quebradas que los atraviesan y pertenecen a la cuenca del río Cañaverál, pero nacen en otros predios en la parte alta de la cordillera y desembocan en el río Cañaverál. Estos recursos hídricos no son líneas colindantes con otros predios".

De la anterior respuesta se corrió traslado por el término de tres

(3) días, según da cuenta la fijación en lista del 4 de noviembre de 2010⁶⁷, sin que obre en el expediente manifestación alguna de los investigados.

Por auto del 5 de noviembre de 2010, proferido por el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales, se solicitó a la Fiscal 20 de Delitos contra la Administración Pública copia del informe pericial y demás documentos obrantes en la investigación que se adelantaba contra la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid⁶⁸; en respuesta, por oficio nro. 00316 F 20 Admón Pública del 2 de diciembre de 2010, se informó que no era posible expedir las referidas copias dado que el caso se encontraba en etapa de indagación; no obstante, el expediente podía ser inspeccionado por el ente de control fiscal⁶⁹.

Mediante auto del 13 de enero de 2011, el mencionado grupo de la Gerencia Departamental de Risaralda imputó responsabilidad fiscal a los señores Martín Alonso Restrepo Osorio, en condición de asesor jurídico externo de la alcaldía de La Celia, Rafael Salazar Gartner, como interventor del contrato de compraventa de los precitados inmuebles, y Luz Myriam Ramírez

Cadavid, como alcaldesa para la época de los hechos, en forma solidaria, en cuantía de ciento noventa y nueve millones trescientos cinco mil pesos (\$199.305.000)⁷⁰.

⁶⁷ Folio 899 ibídem.

⁶⁸ Folio 900 ibídem.

⁶⁹ Folio 903 ibídem.

⁷⁰ Folios 907 a 927 ibídem.

En proveído del 10 de marzo de 2011, proferido por el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales, se abrió a pruebas el proceso, en el cual se determinó, frente a la solicitud de la hoy demandante en relación a la petición de oficiar a la Fiscalía General de la Nación para que remitiera todos los avalúos que reposan en el proceso penal⁷¹, que "no se decretará ya que el Despacho con anterioridad la había solicitado a la Fiscalía 20 Seccional Especial de Administración Pública, la cual solo permitió su revisión mas no la expedición de copias para el proceso Fiscal"⁷².

Inconforme con lo anterior, la apoderada de la señora Ramírez Cadavid y el señor Martín Alonso Restrepo Salazar interpusieron recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron desatados por los autos proferidos el 12 de abril de 2011 por el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda⁷³, y 000921 del 21 de junio de 2011 de la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República⁷⁴, respectivamente, que confirmaron la decisión.

El asistente de Fiscal III con funciones de policía judicial de la Fiscalía Veinte de Administración Pública, a través del oficio nro. 0255 F- 20-Admón. Pública del 6 de septiembre de 2011, remitió copia de los avalúos de los predios "Aigualinda" y "La Esperanza", argumentando que "los elementos materiales probatorios y avalúos comerciales, fueron dados a conocer en audiencia de solicitud de preclusión, que se realizó con el Juzgado Promiscuo del Circuito, de La Virginia Risaralda, el 2 de agosto del año en curso"⁷⁵.

Mediante el Fallo con Responsabilidad Fiscal nro. 001 del 3 de febrero de 2012, proferido por la Coordinadora de Gestión del Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de

⁷¹ Folio 1.012 ibídem.

⁷² Folio 1.086 a 1.090 ibídem.

⁷³ Folios 1.107 a 1.119 ibídem.

⁷⁴ Folios 1.133 a 1.147 ibídem.

⁷⁵ Folios 1.275 a 1.385 del cuaderno 2-4 y 1.386 a 1.542 del cuaderno 2-5 de pruebas de la primera instancia.

Risaralda la Contraloría General de la República dentro del proceso de responsabilidad fiscal 80661-022-926, se declaró fiscalmente responsable a la demandante⁷⁶; allí se resolvió:

"[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Fallar con Responsabilidad Fiscal, de conformidad con el

Artículo 53 de la Ley 610 de 2000, en contra de la señora LUZ MIRYAM, identificada (...) de la Celia Risaralda, en su calidad de Alcaldesa, por el daño patrimonial producido al erario con ocasión de los hechos que son objeto del proceso de responsabilidad fiscal No.926, adelantado con relación a las dependencias administrativas del Municipio de la Celia, en cuantía de DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y NUEVE PESOS MDA LEGAL

(\$238.078.049), de conformidad con la parte motiva de este fallo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Elevar a faltante de fondos públicos la suma DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y NUEVE PESOS MDA LEGAL (\$ 238.078.049).

ARTÍCULO TERCERO: Incorporar al presente Fallo con Responsabilidad Fiscal a póliza Multirriesgo N°99400000013, la Compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, en su calidad de tercero civilmente responsable y deberá responder en razón a que ampara los riesgos por Manejo Sector Oficial, por un valor asegurado de \$10?000.000, a la señora Luz Miryam Ramírez Cadavid, ya que la compra de los predios se efectuó en el año 2007, época en la cual regía como Alcaldesa, de conformidad con el artículo 44 de la ley 610 de 2000.

ARTÍCULO CUARTO: Fallar Sin Responsabilidad Fiscal a favor de los señores MARTÍN ALONSO RESTREPO OSORIO, identificado con C.C. No 10.108.981 de Pereira, en condición de Asesor Jurídico Externo de la Alcaldía de la Celia y RAFAEL SALAZAR GARTNER, identificado con C.C. N° 18.616.609 de Santa Rosa de Cabal, en condición de Interventor, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

ARTÍCULO QUINTO: El valor dejado a cargo de los Responsables Fiscales deberá ser consignado en la cuenta Responsabilidad Fiscal N° 110-050-00120-5 del Banco Popular.

ARTÍCULO SEXTO: Notificar personalmente o por edicto a través de la Secretaría Común de esta Gerencia Departamental, a los señores:

Martín Alonso Restrepo Osorio y Luz Myriam Ramírez Cadavid, a través de su apoderada, doctora Estela Franco Franco, identificada con cedula de ciudadanía No 42.053.294 de Pereira y T.P 52980 del C.S.J, en la calle 20 N° 6-30, oficina 803.

Rafael Salazar Gartner en la Calle 5a N°15-38 Edificio Ibiza Apto 102, Pinares de San Martín, en la ciudad de Pereira o en la Secretaría de Educación de la Gobernación de Risaralda.

A la apoderada de la compañía Aseguradora Solidaria, en la carrera 8ª N°21-32 local 6, en la ciudad de Pereira, como terceros civilmente responsable.

A la apoderada de la compañía Seguros del Estado, doctora Sandra Eneried Bedoya Parra, en la carrera 7a N°19-20 Piso 11 en la ciudad de Pereira, como terceros civilmente responsables.

ARTÍCULO SÉPTIMO: En firme y ejecutoriada la presente providencia, a través de la Secretaría Común, súrtanse los siguientes traslados y comunicaciones:

Remitir copia auténtica del fallo a la dependencia que deba reconocer del proceso de Jurisdicción Coactiva, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 610 de 2000.

Solicitar a la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva,

incluir en el Boletín de Responsables Fiscales a las personas a quienes se les falló con Responsabilidad Fiscal.

Remitir copia íntegra del presente proveído a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el numeral 57 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Remitir copia íntegra del presente proveído a la entidad afectada, para que se surtan los registros contables correspondientes.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra la presente providencia proceden los recursos de reposición ante el funcionario que la emitió y apelación ante la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría General de la República, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación personal o al día siguiente de la desfijación del edicto [...].

(negrillas de la providencia)

Por auto nro. del 11 de abril de 2012, expedido por la Coordinadora de Gestión del Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda, fueron resueltos los recursos de reposición interpuestos en contra de la anterior decisión, confirmándola parcialmente, en tanto modificó el artículo tercero en el sentido de declarar el monto máximo de responsabilidad fiscal por parte de la compañía Aseguradora Solidaria de Colombia, en la suma de

\$8.500.000; asimismo, concedió los recursos de apelación⁷⁷.

Mediante auto del 15 de mayo de 2012, la mencionada coordinadora rechazó de plano el incidente de nulidad presentado por la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid⁷⁸.

La directora de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, por auto nro. 000511 del 22 de junio de 2012, ordenó la práctica de pruebas, luego de determinar que, previo a desatar el recurso de apelación, "[e]ra necesario establecer si se realizó por parte del IGAC un avalúo comercial para el Municipio de La Celia durante las vigencias 2006 o 2007 [...]", y para el efecto ordenó, entre otros, oficiar a la alcaldía municipal de La Celia para que certificara si el IGAC, a petición de esa administración, realizó durante los años 2006 y 2007 los avalúos comerciales a los predios "Agualinda" y "La Esperanza"; en caso de ser afirmativo remitir copia de los mismos; y al IGAC, si efectuó tales avalúos en las mencionadas fechas⁷⁹. Las entidades requeridas dieron respuesta informando que no se solicitaron ni se practicaron dichos avalúos⁸⁰.

Por Auto nro. 001028 del 20 de diciembre de 2012, expedido por la Directora de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República, resolvió el grado de consulta y se desataron los recursos de apelación, confirmando en su integridad el fallo con responsabilidad fiscal nro. 0001 del 3 de febrero de 2012, así como el auto dictado el 11 de abril de 2012⁸¹.

Análisis de la Sala

La Sala recuerda que el a quo declaró la nulidad de los actos administrativos nro. 001 "Fallo nro. 001 CON RESPONSABILIDAD

⁷⁸ Folios 1.887 a 1.888 ibídem.

⁷⁹ Folios 1.894 a 1.896 ibídem.

⁸⁰ En el folio 1.897 está la respuesta del IGAC mientras que la dada por la alcaldía del municipio de La Celia está a folio 1.901 ibídem.

FISCAL", del Auto del 11 de abril de 2012 y del Auto nro. 001028 del 20 de diciembre de 2012, proferidos dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal nro. 80661-0022-926 adelantado por la Contraloría General de la República – Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales – Gerencia Departamental de Risaralda, en cuanto hallaron fiscalmente responsable a la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid por la suma de \$238.078.049,00. y, como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, declaró que la demandante no es responsable fiscalmente, ni está obligada a pagar las sumas a las que había sido condenada en los actos acusados.

La Contraloría General de la República en la alzada cuestiona tales decisiones bajo la consideración que los cargos no estaban llamados a prosperar y que no incurrió en violación al debido proceso y al derecho de defensa de la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid al ordenar como prueba dentro del proceso de responsabilidad fiscal nro. 80661-00122-926 la práctica de un informe técnico por parte del IGAC para establecer el avalúo para el año 2007 de los predios "Agualinda" y "La Esperanza" y con ellos el sobrecosto en su compra, ni se infringieron dichas garantías al omitir tener en cuenta los avalúos practicados dentro del proceso penal que se siguió en contra de la demandante.

Por consiguiente, la Sala, para resolver los reparos formulados por el extremo recurrente, examinará lo siguiente: (i) el proceso de responsabilidad fiscal y el debido proceso, y (ii) el caso concreto, con el fin de establecer si es nulo el acto administrativo que declaró fiscalmente responsable a la demandante con fundamento en un informe técnico realizado por el IGAC que determinó el avalúo de unos predios rurales, y no decretó la práctica de un dictamen pericial cuando está en discusión el valor en el mercado de un bien inmueble.

El proceso de responsabilidad fiscal y el debido proceso

El artículo 1 de la Ley 610 de 2000⁸² definió el proceso de responsabilidad fiscal como "el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por la 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 un daño patrimonial al Estado".

Para tal efecto, tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales, tienen el deber de adelantar los trámites respectivos con observancia irrestricta de las garantías sustanciales y procesales que se desprenden del artículo 29 Superior.

Entre los contenidos del debido proceso, la Corte Constitucional ha identificado lo que la misma jurisprudencia denomina el debido proceso probatorio, esto es, aquellos aspectos del ejercicio del derecho que están estrechamente relacionados con el decreto, práctica y valoración de los elementos de prueba en los procesos judiciales, los cuales, a su vez, impactan en el ejercicio de las garantías superiores de defensa y acceso a la administración de justicia.

Sobre el punto, la citada Corporación, en sentencia C-163 de 2019, precisó que el debido proceso probatorio implica que las partes tienen derecho "(i) a presentar y solicitar pruebas, (ii) a controvertir las que se presenten en su contra; (iii) a la publicidad de la prueba, (iv) a la regularidad de la prueba; (v) a que el funcionario que conduce la actuación decreta y practique de

oficio las pruebas necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (Arts. 2 y 228 de la C.P.); y (vi) a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso"⁸³.

Esta Sala ha precisado que el derecho de defensa y contradicción es un eje fundamental del debido proceso, que "se garantiza en la medida en que la ley, en sentido amplio, regule (i) los medios de prueba que se pueden utilizar

⁸² Norma aplicable en el presente asunto teniendo en cuenta la fecha de los hechos. Modificada por la Ley 1474 de 2011 y el Decreto Ley 403 de 2020.

⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-163 de 2019, M.P.: Diana Fajardo Rivera.

para demostrar determinados hechos, y, (ii) las oportunidades que se deben ofrecer para controvertir los hechos que permiten inferir cierta responsabilidad de determinados sujetos, bien mediante la oportunidad para expresar los motivos o razones de la defensa, o para presentar las pruebas que respalden esos motivos y razones"⁸⁴.

A su vez, la Corte Constitucional, en sentencia C-382 del 23 de abril de 2008, explicó lo siguiente sobre la garantía del debido proceso en el juicio de responsabilidad fiscal⁸⁵:

"[...] el proceso de responsabilidad fiscal se encuentra sometido al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la nueva Carta Política. Por tal razón, con los matices que le son propios al ejercicio de esa función, al mismo le son aplicables las garantías sustanciales y procesales previstas en la citada disposición, tales como los principios de legalidad, juez natural (autoridad administrativa competente) y favorabilidad, la presunción de inocencia, el derecho de defensa que comporta el derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de apoderado, a presentar y controvertir pruebas, a solicitar la nulidad de la actuación cuando se configure violación al debido proceso, a interponer recursos, a la publicidad del proceso, a que éste se desarrolle sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Las garantías propias del debido proceso, aplicables al proceso de responsabilidad fiscal, deben también armonizarse con los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan todas las actuaciones administrativas, en particular la gestión de control fiscal. (C.P. art. 209)".

Ahora bien, para que se configure la responsabilidad fiscal, el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, vigente para la fecha de los hechos⁸⁶, dispuso que deben estar reunidos los siguientes elementos: -) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; -) un daño

⁸⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de febrero de 2021, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, radicado nro. 08001-23-31-006-2002- 02514-01.

⁸⁵ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁶ Modificado por el artículo 125 del Decreto 403 del 16 de marzo de 2020 que estableció: "**Artículo 5. Elementos de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una 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. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores".

patrimonial causado al Estado, y -) el nexo causal entre los dos elementos anteriores. Al respecto, esta Sección ha señalado⁸⁷:

"De lo anterior se coligen tres elementos de la responsabilidad fiscal: i) **elemento objetivo**, consistente en que exista prueba que acredite con certeza, por un lado, la existencia del daño al patrimonio público, y, por el otro, su cuantificación; ii) **elemento subjetivo**, que evalúa la actuación del gestor fiscal y que implica que aquél haya actuado al menos con culpa y iii) **elemento de relación de causalidad**, según el cual debe acreditarse que el daño al patrimonio sea consecuencia del actuar del gestor fiscal.

(...)

[e]l proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario por su conducta dolosa o culposa".

(Negrita de la providencia y resaltado por la Sala)

En cuanto al principio de la necesidad de la prueba, la misma Ley 610 de 2000 dispone que toda providencia dictada en el proceso de responsabilidad fiscal debe fundarse en las pruebas que legalmente se hayan producido o allegado (art. 22) y sólo se proferirá fallo con responsabilidad fiscal cuando obre prueba que conduzca a la certeza del daño patrimonial y de la responsabilidad del investigado (art.23); que éstos **podrán demostrarse con cualquier medio de prueba** (art. 25) y "[l]as **pruebas deberán apreciarse en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional**" (art. 26); mientras que las recaudadas sin el lleno de las formalidades sustanciales o que afecten los derechos fundamentales del investigado, se tendrán como inexistentes (art. 30).

Adicionalmente, es posible trasladar al proceso de responsabilidad fiscal las pruebas obrantes válidamente en un proceso judicial, de

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, radicado nro. 17001- 23-31-000-2010-00313-01.

responsabilidad fiscal, administrativo o disciplinario, en copia o fotocopia y se apreciarán de acuerdo con las reglas preexistentes, según la naturaleza de cada medio probatorio (art. 28 ejusdem).

Respecto de los medios de prueba, comoquiera que la Ley 610 no los definió, se debe atender la remisión normativa que prevé el artículo 66 ibídem⁸⁸ y, en consecuencia, tener en cuenta los señalados por el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, codificación aplicable al momento de los hechos acá investigados – hoy Código General del Proceso, a saber: "la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez".

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 610 de 2000, el funcionario investigador podrá efectuar visitas especiales para "examinar y reconocer los documentos, hechos y demás circunstancias relacionadas con el objeto de la diligencia y simultáneamente irá extendiendo la correspondiente

acta, en la cual anotará pormenorizadamente los documentos, hechos o circunstancias examinados y las manifestaciones que bajo la gravedad del juramento hagan sobre ellos las personas que intervengan en la diligencia" (art. 31 Ley 610 de 2000).

Por último, el organismo de control fiscal proferirá fallo con responsabilidad fiscal contra el presunto responsable, únicamente "cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa ~~leve~~ del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como

⁸⁸ "ARTICULO 66. REMISION A OTRAS FUENTES NORMATIVAS. En los aspectos no previstos en la presente ley se aplicarán, en su orden, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, en cuanto sean compatibles con la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal". Al respecto se advierte que el otrora Código Contencioso Administrativo tampoco reguló los medios de prueba.

consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable" (art. 53)⁸⁹.

El caso concreto

El a quo concluyó que la Contraloría General de la República erró al decretar como prueba un informe técnico a cargo del IGAC para determinar el avalúo para el año 2007 de los predios rurales denominados "Agualinda" y "La Esperanza", del municipio de La Celia, Risaralda, y no un dictamen pericial, considerando que con ello se infringió el derecho fundamental al debido proceso de la hoy demandante.

Aseguró que el informe técnico impide que pueda ser objetado por error grave, puesto que el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, que lo regulaba, solo permitía su aclaración o complementación, mientras que el artículo 238 *ibídem* sí previó esa posibilidad para el dictamen pericial; adicionalmente, que el ente de control debía tener certeza del valor real comercial de dichos predios para la fecha en que se celebró la negociación, por lo que estaba obligado a acudir a la peritación.

A su turno, el apoderado de la Contraloría General de la República en la alzada manifestó que no puede calificarse como prueba idónea uno u otro de los mencionados medios probatorios, toda vez que "ambos tienen un mismo objetivo más sus métodos son diferentes y su reglamentación es distinta. Y es en ese momento donde entra en juego el criterio del juez, quien es el que determina cual prueba es o no la más adecuada dependiendo del caso".

La Sala, en orden a resolver los reparos formulados, examinará la idoneidad de la prueba ordenada para establecer el avalúo de los referidos inmuebles y el análisis efectuado por el ente de control fiscal en relación con la acreditación del daño.

⁸⁹ Aparte tachado declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-619-02 de 8 de agosto de 2002, Magistrados Ponentes Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

Comenzando por el primer punto, se tiene que, el otrora Código de Procedimiento Civil, vigente para la fecha en que se adelantó el proceso de responsabilidad fiscal, reguló el peritaje en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 233. La peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

Sobre un mismo punto no se podrá decretar en el curso del proceso, sino un dictamen pericial, salvo en el incidente de objeciones al mismo, en el que podrá decretarse otro. Tampoco se decretará el dictamen cuando exista uno que verse sobre los mismos puntos, practicado fuera del proceso con audiencia de las partes. Con todo, cuando el tribunal o el juez considere que el dictamen no es suficiente, ordenará de oficio la práctica de otro con distintos peritos, si se trata de una prueba necesaria para su decisión [...]"

La citada codificación también estableció que su contradicción implicaba la posibilidad de que las partes solicitaran su complementación o aclaración o que pudieran objetarlo por error grave (art. 238); ello, sin perjuicio de la facultad del juez para ordenar la aclaración, complementación o ampliación del dictamen pericial (art. 240).

Por su parte, el artículo 243 ejusdem, preveía lo siguiente frente a los informes técnicos y peritaciones por parte de entidades públicas:

"ARTÍCULO 243. INFORMES TECNICOS Y PERITACIONES DE ENTIDADES

Y DEPENDENCIAS OFICIALES. Los jueces podrán solicitar, de oficio o a petición de parte, informes técnicos o científicos sobre avalúos y otros hechos de interés para el proceso, a los médicos legistas, a la policía judicial, al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y en general a las entidades y dependencias oficiales que dispongan de personal especializado, y a las que tengan el carácter de consultoras del gobierno.

Tales informes deberán ser motivados y rendirse bajo juramento, que se entenderá prestado por el solo hecho de la firma, y se pondrán en conocimiento de las partes por el término de tres días para que puedan pedir que se complementen o aclaren.

También podrá el juez utilizar los servicios de dichas entidades y dependencias oficiales, para peritaciones que versen sobre materias propias de la actividad de aquéllas, con tal fin las decretará y ordenará librar el oficio respectivo para que el director de las mismas designe el funcionario o funcionarios que deben rendir el dictamen, de lo cual se dejará constancia escrita.

Dichos funcionarios deberán rendir el dictamen en el término que el juez les señale, el cual se considerará rendido bajo la gravedad del juramento

de que trata el numeral 3 del artículo 236, por el solo hecho de la firma, y se remitirá al juez por conducto del mismo director.

Dentro de la ejecutoria del auto que decrete el dictamen, podrán las partes ejercitar el derecho que les concede el numeral 4. del mencionado artículo

<236>.

Antes de que el dictamen sea rendido, el director de la entidad o dependencia oficial podrá solicitar al juez que se suministre a aquélla el dinero necesario para viáticos, transporte y demás costos de la pericia, si fuere el caso. El juez ordenará que el dinero sea consignado en la mencionada entidad o dependencia, dentro de los tres días siguientes al de la ejecutoria del respectivo auto, por la parte que solicitó la prueba o por cada parte en igual proporción si se hubiere decretado de oficio. De este auto se informará por telegrama el mencionado director,

quien, si transcurre dicho término sin que se le haya hecho el depósito, devolverá el oficio al juez con el correspondiente informe, y se prescindirá de la prueba.

Para la rendición del dictamen se tendrá en cuenta lo dispuesto en el artículo 237, y una vez devuelto el despacho al juez se procederá como indica el artículo 238". (se destaca)

En relación con el alcance de la prueba de dictamen pericial la Corte Constitucional ha dicho⁹⁰:

"De acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, la prueba pericial se caracteriza por: i) expresar conceptos cualificados de expertos en materias científicas, técnicas o artísticas, pero bajo ningún punto sobre aspectos jurídicos (artículo 236, numeral 1º), pues es evidente que el juez no requiere apoyo en la disciplina que le es propia; ii) quién lo emite no expresa hechos, sino conceptos técnicos relevantes en el proceso. En efecto, a los peritos no les consta la situación fáctica que origina la intervención judicial, puesto que, a pesar de que pueden pedir información sobre los hechos sometidos a controversia, su intervención tiene como objetivo emitir juicios especializados que ilustran al juez sobre aspectos que son ajenos a su saber. Esto es precisamente lo que diferencia el dictamen pericial del testimonio técnico, porque mientras en el segundo se han percibido los hechos, el primero resulta ajeno a ellos (artículos 213 y siguientes); iii) es un concepto especializado imparcial, puesto que el hecho de que los peritos están sometidos a las mismas causales de impedimentos y recusaciones que los jueces muestra que debe ser un tercero ajeno a la contienda (artículo 235); iv) se practica por encargo judicial previo, de ahí que claramente se deduce que no es una manifestación de conocimientos espontánea ni su contenido puede corresponder a la voluntad de una de las partes (artículo 236, numeral 2º); v) el dictamen pericial debe ser motivado en forma clara, oportuna, detallada y suficientemente (artículo 237) y, vi) para que pueda ser valorado judicialmente, esto es, para que pueda atribuírsele eficacia probatoria requiere haberse sometido a las condiciones y al

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-417 del 30 de abril de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

procedimiento establecido en la ley y, en especial, a la contradicción por la contraparte (artículos 236 a 241).

(...)

En todo caso, el dictamen pericial debe someterse al procedimiento establecido en la ley para que la contraparte ejerza su derecho de defensa mediante la contradicción del mismo, la cual puede consistir en la objeción por error grave o en la solicitud de aclaración, complementación o adición (artículo 238 del Código de Procedimiento Civil).

13. Así las cosas, se concluye que la prueba pericial tendrá valor probatorio y, por consiguiente, podrá ser apreciada por el juez solamente si corresponde a un acto procesal que fue sometido al principio de contradicción y fue regular y legalmente practicado en el proceso, conforme a las reglas previstas en la ley para el efecto. Dicho de otro modo, si el dictamen pericial no ha sido decretado por un juez, o no ha sido controvertido en el proceso, carece de mérito probatorio y no puede ser valorado judicialmente porque no es una prueba legalmente practicada [...]"

Valga anotar que, con la entrada en vigencia el Código de Procedimiento Civil, hubo una transformación radical en materia probatoria, comoquiera que se abandonó el sistema de la tarifa legal que venía imperando para la apreciación de la prueba y, en su lugar, se instituyó el de la sana crítica⁹¹, con el cual el juez y la autoridad administrativa quedan facultados para acudir a

los medios de prueba definidos por el artículo

175 ibídem para formar su convencimiento; así lo explicó la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema al indicar⁹²:

"Al tema bien puede decir la Corte que la legislación no establece cortapisa alguna, en principio, a los medios que el juez tenga a su alcance para forjar la convicción; muy al contrario, es amplia la gama de posibilidades probatorias respecto de hechos jurídicos no sometidos a tarifa, conforme da fe la propia normatividad al consagrar, extensivamente, no solo los que ella enuncia sino "cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez" (C. de P. Civil, art. 175). Tampoco privilegia la ley un medio frente a otro sino que, por el contrario, a partir de la vigencia del Código de Procedimiento Civil, expedido con los decretos 1400 y 2019 del 6 de agosto y el 26 de octubre de 1970, quedó abolido el sistema de la tarifa legal en esa materia, y se introdujo, en su reemplazo, el de la sana crítica, también llamado de la libre apreciación razonada (artículo 187), cuya sola enunciación permite entender, por lo regular, que en su marco ninguna prueba tiene prevalencia sobre otras y,

⁹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 10 de marzo 1995,

M.P. Pedro Lafont Pianetta, expediente nro. 4478.

⁹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de agosto de 2002,

M.P. Nicolás Bechara Simancas, expediente con radicado nro. S-141-2002 [6148].

además, que su función apunta al establecimiento de la verdad sin calificativos como el de formal, que la distinguía en el sistema superado".

Aunque el ordenamiento jurídico colombiano no estableció expresamente el medio probatorio que deberá ordenar la autoridad judicial o administrativa para determinar la cuantía o el precio de un bien inmueble, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que en dichos eventos lo aconsejable es acudir al peritaje, así⁹³:

"(...)

5.3.3. El citado postulado orienta el régimen probatorio y en tal sentido, en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, se enuncian los varios medios de prueba que podrán ser utilizados para la formación del convencimiento del juez, lo cual implica, que solo en los eventos expresamente establecidos por el legislador podrá limitarse la demostración de un determinado hecho o acto con una prueba específica.

(...)

En armonía con lo expuesto, se precisa, que la exigencia de un medio de prueba en particular debe estar ordenado claramente en la ley y por consiguiente, si el juzgador apartándose del principio general, sin norma alguna que lo autorice, reclama una determinada prueba para la acreditación de un acto o hecho que interesa al proceso, puede incurrir en

«error de derecho», tesis que refrendó la Corte a poco de ser expedido el citado estatuto procesal (CSJ SC, 28 sept. 1972, G.J. CXLII, págs. 179 y 180) y que sin pausa la ha venido reiterando (CSJ SC, 21 jun. 2011, rad. n° 2007-00062-01 y SC-7019-2014, rad. n° 2002-00487-01, entre

otras), al sostener que el yerro en cuestión se presenta, entre otros eventos, cuando el juzgador «exige para probar un hecho un medio que la ley no establece».

No obstante lo anterior, resulta pertinente acotar, que una cosa es la exigencia legal para la demostración de un hecho o acto con un determinado medio de prueba y otra muy distinta la idoneidad o conveniencia que se predique de una probanza en particular por la índole del asunto o del tema a probar, como acontece, por ejemplo, en las acciones de simulación, en las que se tiene por admitido, en razón del sigilo u ocultamiento del acto cuestionado, que lo aconsejable es acudir a la prueba indiciaria, o en la demostración del justo precio en la acción por lesión enorme, en que la peritación constituye el instrumento probatorio de mayor idoneidad para determinar el precio en el mercado del inmueble objeto del litigio para el momento del contrato y en asuntos de responsabilidad civil para la acreditación del daño o del nexo causal, en los que la acreditación del vínculo entre el hecho ilícito y el daño no siempre resulta sencillo, ya que es factible la concurrencia de muchos factores con incidencia en el resultado, caso en el cual lo recomendado es apoyarse en la prueba pericial o en testimonios técnicos". (Se destaca)

⁹³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de julio de 2018,

M.P. Luis Alonso Rico Puerta, radicado nro. 73001-31-03-004-1999-00227-01.

Conforme con lo anterior, si bien el funcionario sustanciador del ente de control es autónomo para decretar las pruebas que a su juicio le permitan llegar al esclarecimiento de los hechos sometidos a su conocimiento, lo cierto es que, cuando está en discusión el valor en el mercado de un bien inmueble, el medio probatorio más idóneo para ese propósito lo constituye el dictamen pericial.

Ahora bien, ante la existencia de dictámenes o conceptos contradictorios, las disposiciones aplicables para la fecha de los hechos preveían el deber de decretar el dictamen pericial así:

El artículo 10 de la Ley 446 del 7 de julio de 1998⁹⁴ determinó:

"[...] ARTÍCULO 10. Para la solicitud, aportación y práctica de pruebas, además de las disposiciones generales contenidas en el Código de Procedimiento Civil y demás disposiciones se dará aplicación a las siguientes reglas:

1. Cualquiera de las partes, en las oportunidades procesales para solicitar pruebas, podrá presentar experticios emitidos por instituciones o profesionales especializados. **De existir contradicción entre varios de ellos, el juez procederá a decretar el peritazgo correspondiente [...]**". (se destaca)

El artículo 18 de la Ley 794 del 8 de enero de 2003⁹⁵, que modificó el artículo 183 del Código de Procedimiento Civil, dispuso:

"[...] ARTÍCULO 18. El artículo 183 del Código de Procedimiento Civil, quedará así:

Artículo 183. Oportunidades probatorias. Para que sean apreciadas por el juez las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para ello en este código.

⁹⁴ "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de

1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia". Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012.

⁹⁵ "Por la cual se modifica el Código de Procedimiento Civil, se regula el proceso ejecutivo y se dictan otras disposiciones". Ley derogada por el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige en forma gradual a partir del 1o. de enero del 2014, en los términos dispuestos en el numeral 6o. del artículo 627.

Cualquiera de las partes, en las oportunidades procesales para solicitar pruebas, podrá presentar experticios emitidos por instituciones o profesionales especializados. **De existir contradicción entre varios de ellos, el juez procederá a decretar el peritazgo correspondiente [...]**" (se destaca)

En coherencia con lo señalado la Corte Constitucional precisó⁹⁶:

"En cuanto a la contradicción de los conceptos técnicos se tiene que no se ejerce mediante el traslado de 3 días, como ocurre en la prueba pericial, sino en las oportunidades previstas en el procedimiento para que la contraparte manifieste su oposición y sus razones para restar credibilidad al mismo. Por esa misma razón, la validez de su incorporación al proceso se valora dentro de la sana crítica judicial, como las demás pruebas, y se aprecian en conjunto, pues al igual que el dictamen pericial, el juez es autónomo para valorar las pruebas técnicas y verificar la veracidad de sus fundamentos y conclusiones, en tanto que es al juez, y no al perito o al profesional especializado, a quién corresponde administrar justicia y resolver la controversia que se somete a su decisión final. De esta forma, es evidente que aunque el juez no se encuentra atado a la opinión técnica porque debe someterla a su valoración y apreciación objetiva y razonada, la especialidad de los conocimientos que se expresan en los documentos técnicos sí constituye un importante instrumento de apoyo judicial para su convencimiento.

16. Precisamente por las razones expuestas, el legislador consideró prudente y necesario imponer al juez el deber de decretar un dictamen pericial en el curso del proceso de su competencia cuando, en ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia y de contradicción, las partes aportan conceptos técnicos contradictorios. En efecto, es evidente que los artículos 10 de la Ley 446 de 1998 y 183 del Código de Procedimiento Civil, en la forma en que fue modificado por el artículo 18 de la Ley 794 de 2003, no señala para el juez una atribución facultativa sino obligatoria que consiste en decretar un peritazgo cuando existe contradicción entre los experticios emitidos por profesionales especializados que hubieren sido oportunamente aportados por las partes. Entonces, en situaciones de contradicción de conceptos técnicos especializados la ley estableció una consecuencia determinada a cargo del juez de conocimiento, la cual consiste en el decreto oficioso de un dictamen pericial que se practicará en los términos previstos en el Código de Procedimiento Civil".

(Se resalta)

En el caso concreto, del trámite procesal descrito en detalle en el acápite de hechos probados de esta providencia [ut supra 6.2.], se advierte que:

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-417 de 2008, ídem.

El Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental Colegiada Risaralda de la Contraloría General de la República, mediante el auto nro. 013 del 13 de febrero

de 2009, que abrió el proceso de responsabilidad fiscal nro. 80661-022-926 en contra de la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, ordenó como prueba un dictamen pericial para determinar el avalúo de los predios rurales denominados "Aigualinda" y "La Esperanza", del municipio de La Celia, Risaralda; sin embargo, por auto del 13 de mayo de 2009 corrigió dicha prueba y, en su lugar, ordenó al IGAC practicar un informe técnico.

El 15 de julio de 2009, el organismo de control fiscal corrió traslado a la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, por el término de tres (3) días, de los informes técnicos presentados por el IGAC para que solicitara su complementación o aclaración, los cuales dieron cuenta del avalúo de los aludidos predios, así: para "Aigualinda" se estimó en \$114.670.000 y en el mes de junio de 2007 por valor de \$103.203.000, mientras que para el inmueble "La Esperanza" se estimó en la suma de \$10.780.000 y para el mes de noviembre de 2007 se fijó en cuantía de \$9.702.000.

Luego de declarada la nulidad de lo actuado por auto del 1 de diciembre de 2009 y de ordenarse la vinculación de los otros presuntos responsables fiscales, se hizo un nuevo traslado por tres (3) días del informe técnico rendido por el IGAC⁹⁷ y, dentro del término, la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid, a través de su apoderada judicial, lo objetó por error grave, solicitud que fue rechazada de plano por auto del 19 de febrero de 2010 bajo la consideración que, conforme a lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, contra dicho informe "solo procede aclaración o complementación"⁹⁸.

Tal decisión fue confirmada mediante auto del 9 de marzo de 2010, que resolvió la reposición, y por auto nro. 620 del 25 de mayo de 2010,

⁹⁷ Folio 733 ibídem.

⁹⁸ Folios 751 y 752 ibídem.

proferido por la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República al decidir la alzada.

Si bien es cierto, como lo señala la demandada, que el informe técnico rendido por el IGAC no era objeto de objeción por error grave, también lo es que la compra realizada por la demandante tuvo soporte en un avalúo realizado por persona autorizada para ello, que llegó a una conclusión diferente sobre el precio de los bienes inmuebles respectivos; a lo dicho debe agregarse que la Contraloría no analizó el eventual desacierto en el que pudo incurrir este último, pues se limitó a descalificarlo porque hizo su cálculo en metros cuadrados y no en hectáreas, no obstante que, explicó la razón de lo dicho, y tuvo en consideración elementos tales como los ambientales, que el IGAC descartó, dándole preponderancia en el estudio a un protocolo que no se encontraba vigente cuando la lonja realizó el respectivo avalúo.

En suma, la Contraloría tuvo por acreditado el daño con fundamento en el informe técnico que le rindió el IGAC, descartando en toda su extensión el avalúo de la lonja, cuando era evidente que la contradicción generaba duda sobre el precio real de los inmuebles; pues la elección que hace del informe técnico que le fue rendido no estuvo soportada en el análisis pericial que se requería, sino en la apreciación del investigador, soportada en un protocolo que no estaba vigente para la fecha en la cual se realizó el avalúo que sirvió de base a la compra.

Y si bien, en los términos de los artículos 10 de la Ley 446 de 1998 y 183 del Código de Procedimiento Civil, no se trataba de conceptos técnicos aportados "por las partes", la duda que

se generaba como consecuencia de la contradicción sobre los avalúos debía ser resuelta, preferentemente mediante la práctica de dictamen especialmente enfocado a ella, atendiendo la exigencia procesal de declarar la responsabilidad fiscal con base en la certeza del daño; ello bajo los principios in dubio pro, de conformidad con los cuales, la duda debe favorecer al acusado.

Corolario de lo expuesto, la Sala estima que, para garantizar el derecho a no ser condenado si no hay certeza sobre los elementos que configuran la responsabilidad, como componente fundamental del debido proceso, había lugar a ordenar la práctica del dictamen pericial, pues era insuficiente, para establecer la responsabilidad fiscal de la actora, tomar en consideración solo el informe técnico del IGAC. En consecuencia, no se trata simplemente, como lo señaló el a quo, de entender que se haya desconocido el debido proceso porque se cambió la prueba inicialmente decretada de dictamen pericial por un informe, sino también por el hecho de que, ante las diferencias existentes entre el dictamen rendido por la Lonja Inmobiliaria de Pereira y el informe técnico del IGAC, era necesario identificar a través de otro concepto la razón de la diferencia, para determinar los yerros en que pudo incurrir uno u otro avalúo.

Todo lo dicho queda confirmado al revisar el análisis efectuado por el órgano de control fiscal para la acreditación del daño y las conclusiones a las que llegó, en el Fallo nro. 001 con responsabilidad fiscal dictado el 3 de febrero de 2012, que tuvo como fuente exclusiva para establecer los sobrecostos el informe técnico practicado por el IGAC; allí se dijo:

"[e]l hecho se centra únicamente en el sobrecosto que se presentó en la adquisición de los inmuebles determinados como "Agua Linda" (sic) y "La Esperanza".

(...)

Con el fin de determinar el costo real de los inmuebles objeto de investigación, este Ente de Control solicitó al IGAC la práctica de Informe Técnico de avalúo comercial, de conformidad con las facultades otorgadas por la Ley 610 de 2000 para que estableciera el valor de los tres predios adquiridos por la Alcaldía de La Celia, para el año 2007.

(...)

Así mismo, el día 14 de julio de 2009, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, remite el Informe de Avalúo Comercial de los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos 297-3120 y ficha catastral No 00-02-0001-0005-000, del inmueble denominado "Agua Linda" (sic), con un valor, para el año 2007, de \$103 203.000 (folio 412 a 472) y del predio denominado "La Esperanza", identificado con matrícula inmobiliaria N° 297-4366 y ficha catastral N°00-02-0001-0006-000, para el año 2007, por valor de \$9'702.000. (folio 473 a 529).

Ahora bien, el predio denominado "Agua Linda" (sic), inicialmente de propiedad del señor Jesús Albeiro Serna Dávila, fue adquirido por la administración municipal de la Celia, a través de escritura pública N°140 del 3 de junio de 2007, por valor de \$260.975.000; una vez se tramitaron los requisitos, como era el concepto técnico expedido por la CARDER, quien determina si el predio cumple o no con el artículo 111 de la Ley 99 de 1993; dicho concepto fue emitido por parte del Subdirector de Gestión Ambiental Territorial, Eduardo Londoño M., el día 18 de mayo de 2007 y con el Informe de Avalúo Comercial emitido por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, el día 23 de mayo de 2007.

Así mismo, el predio denominado "La Esperanza", igualmente de propiedad de señor Jesús Albeiro Serna Dávila, fue adquirido por la administración municipal de la Celia, a través de

escritura pública N°248 del 2 de noviembre de 2007 por valor de \$51.235.000; empero, el concepto técnico emitido por la CARDER por parte del Subdirector de Gestión Ambiental Territorial, Eduardo Londoño M., el día 02 de octubre de 2007 expone que "Aclaración Concepto Técnico..." "...El día miércoles 16 de mayo de 2007 se realizó visita técnica a los predios Agua Linda (sic) y La Esperanza..." "... sin embargo por error en la elaboración del concepto no se mencionó al predio La Esperanza". Y, así mismo, el Informe de Avalúo Comercial emitido por la Lonja Inmobiliaria de Pereira el día 23 de mayo de 2007.

Es de anotar, que los dos predios fueron adquiridos por el vendedor, a través de escritura Pública 109 de Mayo 9 de 2007, por valor de

\$75.610.000, según la tradición contenida en ambos instrumentos públicos y posteriormente adquiridos por el Municipio de La Celia en

\$312.210.000, en junio 3 de 2007. Teniendo en cuenta los citados antecedentes, se analizaron los informes de avalúos emitido por el IGAC, en el que el primer predio (Agua Linda) (sic), tiene un valor comercial para el año 2007 de \$103.203.000 y el segundo predio (La Esperanza) tiene un avalúo comercial para el año 2007 de \$9'702.000; para un total de \$112'905.000, por los dos predios.

Es de anotar, que se allegaron al proceso, los Informes de Avalúos Comerciales obrantes en el proceso penal; mismos que no serán objeto de estudio por este Grupo, toda vez, que en aras de garantizarle a los encartados fiscales, el debido proceso, se decretó y practico avalúo comercial designando para tal fin al IGAC; entidad oficial establecida por la ley para esta clase de asuntos; el cual fue acogido para desvirtuar el de la Lonja Inmobiliaria de Pereira.

Respecto a este tema el Despacho trae a colación la declaración rendida por el señor HUMBERTO BURITICÁ ARANGO, en condición de Avaluador en el proceso de valoración de los predios Agua Linda (sic) y La Esperanza, quien manifestó como influye el valor económico de los predios Agua Linda (sic) y La Esperanza en la declaratoria de zona de protección y amortiguación ambiental, reponiendo que una zona de amortiguación ambiental tiene una doble significación económica, primero sirve para todos los usos de suelo, en el caso de la zona para cultivos de café y plátano. Y segundo, sirve para todas las relaciones biológicas y ambientales que se dan fuera de la zona de protección hacia el parque nacional natural Tatamá y del parque nacional Tatamá hacia la zona de protección y aún más allá-

Con relación a como aumenta el valor de los predios y cuáles son los métodos empleados para valorar este tipo de riquezas naturales, manifestó que el valor aumenta porque son predios que cumplen una función comercial donde se pueden incorporar cultivos productivos, pero adicionalmente son bienes ambientales declarados de reserva y protección por las autoridades del Estado. Así las cosas, nos encontramos con un bien que es de un lado comercial y del otro ambiental y respecto a los métodos valuatorios, a nivel comercial se tiene el método comparativo o de mercado, que fue el modelo utilizado por el IGAC, que consiste en tomar referencias de precios de bienes similares en el sector para a través de una muestra de datos estadística, procesar, a través de medidas como la media, la mediana y la moda el valor del inmueble, no todos los predios corresponden a zonas de protección y amortiguación.

Respecto del métodos (sic) que fue el empleado por la Lonja en el avalúo que obra en la foliatura de Agua Linda (sic) y La Esperanza; respondió que se utilizó el método comparativo o de mercado porque el decreto y la reglamentación del IGAC exige dicho método. Adujo que toca

entonces obrar en consonancia con las disposiciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Se le indagó si utilizó para el avalúo el protocolo del IGAC, manifestando que desde el punto de vista metodológico se utilizó un modelo similar, pero desde el punto de vista de análisis, interpretación y manejo de la información se utilizaron criterios ambientales que producen la diferencia de valor al momento de cotejar los avalúos.

Se le interrogó con relación al por qué razón emitió la Lonja Inmobiliaria de Pereira los avalúos en cuestión en metros cuadrados, siendo éstos predios rurales y teniendo en cuenta el Protocolo de Avalúos; aclarando que las medidas para la valoración de tierras tradicionalmente a nivel rural han sido establecidas en cuadradas (6.400 mts²), forma habitual de los campesinos para negociar sus predios. Una medida más general corresponde a la valoración en hectáreas (10.000 mtrs²) y que la Lonja Inmobiliaria de Pereira valoró en metros cuadrados porque finalmente todas estas medidas de áreas se traducen y convierten a metros cuadrados. Lo importante en este caso es hacer bien la conversión para no afectar los valores que se establezcan para un predio. No es relevante hablar de hectáreas, ni significa un cambio o una modificación esencial en el avalúo, es simplemente otra forma de expresar la misma medida de área.

De los informes de avalúo emitidos tanto por el IGAC como por la Lonja Inmobiliaria, se pudo evidenciar que para ambos predios se tuvieron en cuenta los mismos factores predominantes, como son: topografía y relieve, ubicación, acceso al sector, infraestructura montada y los diferentes servicios, la extensión de superficie, el uso del suelo y las construcciones.

(...)

Es menester señalarle a la apoderada que este Despacho objetó el informe emitido por la Lonja Inmobiliaria de Pereira, en tratándose de la descripción de inmuebles y fundamentos en el Protocolo de Avalúos Comerciales y Urbanos y Rurales (...), que debía tener en cuenta si el predio es urbano o rural; con base en ello, los inmuebles en cuestión se encuentran en zona rural; en tal virtud, su área se relacionará en

hectáreas; y no en metros cuadrados como se hizo en el caso de estos predios, lo que conllevó a que al realizar la conversión a hectáreas se incrementara el valor de los terrenos, si se aprecia a folio 116 del dossier, la Lonja Inmobiliaria en el ítem 8 AVALÚO COMERCIAL relacionó el área de terreno en 455.400 m² a un valor de \$ 650 el m², arrojando la suma de \$296.010.000; entonces, a sabiendas que una Hectárea equivale a

10.000 m², el valor de la hectárea a precio de la Lonja, es de \$6'500.000, resultando extremadamente exagerado el pagar dicho valor por un predio, dadas las condiciones del mismo y sus características predominantes.

De otro lado, los implicados objetaron el hecho de que el Protocolo de Avalúos Comerciales de predios Urbanos y Rurales es un documento obligatorio para todos los avalúos que se practiquen en el territorio nacional; objeción que fue dirimida a través de oficio remitido por el Director del IGAC, doctor Edwin Alberto Quintero, obrante a folio 1244 del expediente, el cual enuncia que la Resolución 620 de 2008 del IGAC, establece el procedimiento para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997, el protocolo es obligatorio para todos los avalúos en el territorio nacional, sean personas naturales o jurídicas.

De otro lado, no encuentra explicación este Despacho, por qué razón en el informe de avalúo emitido por la Lonja Inmobiliaria de Pereira se le da un mismo valor comercial a los dos terrenos

adquiridos por la administración de la Celia, a sabiendas que de las 40-1500 hectáreas que comprenden el predio "Agua Linda" (sic), 6-5000 hectáreas de terreno se encuentran en zona fuertemente escarpada, según informe del IGAC, militante a folio 430 del dossier; lo que conlleva a determinar que dicho terreno nunca tendría el mismo valor de las otras 33-6500 hectáreas que se encuentran en pendiente moderadamente escarpada; Valores adoptados a folio 442. Ítem 11.4., en el que le dan a la zona fuertemente escarpada un valor de \$900.000 y a la pendiente moderada un valor de

\$2 '000.000.

Contrario sensu de lo emitido en el informe de la Lonja Inmobiliaria de Pereira, que determina la topografía del terreno a folio 113, en el Ítem CARACTERÍSTICAS DEL TERRENO. 4.2. TOPOGRAFIA Ondulada y

Pendiente y a folio 114 del expediente le da un valor de \$296'010.000, por igual a los dos predios, constantes de 455.400 m2.

(...)

En tales circunstancias, es primordial tener en cuenta, en primer lugar, que el Protocolo de Avalúos Comerciales de Predios Urbanos y Rurales se debe aplicar en toda clase de avalúos; por tal razón, la medida establecida para los predios rurales es en hectáreas y no en metros cuadrados; en segundo lugar, no existe ningún valor agregado asignable al ya establecido para los predios en controversia, por el solo hecho de encontrarse en zona de protección ambiental o de reserva hídrica y en cuarto lugar, en Colombia el método implementado para la rendición de los avalúos es el método Comparativo o de Mercado. Razón por la cual el Despacho encuentra ciertos criterios implementados en el avalúo rendido por la Lonja inmobiliaria de Pereira que no dan plena certeza del valor establecido para los predios pluricitados.

(...)

Existiendo certeza de la ocurrencia del daño al patrimonio público, como lo ordena el artículo 53 de la ley 610 de 2000, el Despacho procederá a

proferir Fallo con Responsabilidad Fiscal en contra de la señora Luz Miryam Ramírez Cadavid, en su calidad de Alcaldesa del Municipio de la Celia, para la época de los hechos, por la suma de \$199'305.000, sin indexar, dejada a cargo como sobrecosto por la compra de los predios denominados ya citados; teniendo como base el valor rendido por la Lonja Inmobiliaria de Pereira para cada uno de los predios así: predio Agua Linda (sic) por valor de \$260.975.000, predio La Esperanza por valor de \$51.235.000, para un total de \$312.210.000; respecto del valor rendido en el Informe Técnico del IGAC para cada uno de los predios así: predio Agua Linda (sic) por valor de \$103.203.000 y predio La Esperanza \$9.702.000, para un total de \$112.905.000. Ahora bien, el valor pagado por la administración municipal de la Celia fue de \$312.210.000, deducido del valor rendido por el IGAC de \$112.905.000, lo que arroja el valor de \$199.305.000 dejado a cargo de los responsables".

(Se subraya)

Según lo señalado, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- i. Conforme al avalúo efectuado el 23 de mayo 2007 por la Lonja Inmobiliaria de Pereira,

los precios de compra de los inmuebles denominados "Aigualinda" y "La Esperanza" para el 2007 ascendían a la suma de doscientos sesenta millones novecientos setenta y cinco mil pesos (\$260.975.000) y a la suma de cincuenta y un millones doscientos treinta y cinco mil pesos (\$51.235.000), respectivamente, mientras que los informes técnicos realizados por el IGAC dentro del proceso de responsabilidad fiscal dieron como resultado que el primero de los mencionados predios, para el mismo año, tenía un valor comercial de ciento tres millones doscientos tres mil pesos (\$103.203.000), mientras que el segundo ascendía a la suma de nueve millones setecientos dos mil pesos (\$9.702.000).

- ii. Ante tales diferencias y teniendo en cuenta que se trataba de dos instituciones idóneas para establecer el avalúo, había duda razonable sobre los precios reales de los inmuebles, que en principio favorecía al acusado; en consecuencia, era indispensable, para declarar la responsabilidad fiscal, que la Contraloría absolviera esa duda, acudiendo a expertos en el tema y no a la valoración subjetiva del investigador, como lo advierten los artículos 10 de la Ley 446 de 1998 y 18 de la Ley

794 de 2003, que modificó el artículo 183 del Código de Procedimiento Civil, cuando se trata de conceptos contradictorios que presentan las partes en el proceso.

- iii. Pese a lo anterior, no se ordenó el dictamen pericial y se tomó como base para acreditar el daño y su cuantificación los informes técnicos rendidos por el IGAC, con lo cual se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la actora.
- iv. En ese orden de análisis, dado que el debido proceso probatorio está estrechamente relacionado con el decreto, práctica y valoración de los elementos de prueba, el ejercicio de las garantías superiores de defensa implica que el investigado en un proceso de responsabilidad fiscal tenga el derecho de controvertir las pruebas que se presenten en su contra y expresar los motivos o razones de su defensa, lo que en este evento no se cumplió; le asiste razón al a quo en concluir que se conculcó este derecho.

A lo dicho se agrega, en relación con la falta de valoración por parte del órgano de control fiscal de los avalúos remitidos por la Fiscalía 20 Seccional de la Unidad Especial de Administración Pública, que resulta igualmente censurable la conducta de la demandada, por las siguientes razones:

El artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la fecha de los hechos, aplicable en razón a la remisión normativa del artículo 66 de la Ley 610 de 2000, previó que "las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella".

Frente a los requisitos para la valoración de la prueba trasladada, esta Corporación ha señalado⁹⁹:

"La jurisprudencia de los últimos años del Consejo de Estado, con relación a la eficacia probatoria de la prueba trasladada, sostiene que cabe valorarla a instancias del proceso contencioso administrativo, siempre que se cumpla con los presupuestos generales siguientes: (i) los normativos del artículo 185 del C.P.C., esto es, que se les puede dotar de valor probatorio y apreciar sin formalidad adicional en la medida en que el [los] proceso [s] del que se trasladan se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o, con su audiencia de ella, respetando su derecho de defensa y cumpliendo con el principio de contradicción. Así como con lo consagrado por el artículo 168 del C.C.A [vigente para la época de entrada para fallo del proceso]; (ii) las "pruebas trasladadas y practicadas dentro de las investigaciones disciplinarias seguidas por la misma administración no requieren ratificación o reconocimiento, según sea del

caso, dentro del proceso de responsabilidad"; (iii) la ratificación de la prueba trasladada se suple con la admisión de su valoración; y, (iv) la prueba trasladada de la investigación disciplinaria puede valorarse ya que se cuenta con la audiencia de la parte contra la que se aduce, por ejemplo la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional.

(...)

Finalmente, si se trata de inspecciones judiciales, dictámenes periciales e informes técnicos trasladados desde procesos penales ordinarios o militares, o administrativos disciplinarios pueden valorarse siempre que hayan contado con la audiencia de la parte contra la que se aducen, o servirán como elementos indiciarios que deben ser contrastados con otros medios probatorios dentro del proceso contencioso administrativo".

(se destaca)

En el asunto bajo examen, y como se acreditó en el acápite de hechos probados, el 2 de septiembre de 2009 el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental Colegiada de Risaralda de la Contraloría General de la República abrió a pruebas el proceso y ordenó, entre otros, oficiar "a la Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Público de Pereira con el fin de que remitan copias de las diligencias adelantadas con relación a la investigación penal sobre la compra de los predios".

La Fiscal 20 Seccional encargada de la Unidad Especial de Administración Pública de Pereira informó el 24 de noviembre de 2009 que no podía

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de mayo de 2016, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado nro. 66001-23-31-000-1999-00900-01(31333).

remitir ningún tipo de copia que hiciera parte integral de la investigación hasta tanto se llevara a cabo la audiencia de acusación, como lo prevé el artículo 344 y siguientes del Código de Procedimiento Penal; posteriormente, el 3 de diciembre del mismo año remitió copia de algunas documentales del proceso penal y adujo que "[l]as copias de los informes periciales, deberán ser solicitados a la doctora MARÍA VICTORIA ESTRADA GONZÁLEZ, Fiscal 20 de administración pública de Pereira [...]".

Por auto proferido el 5 de noviembre de 2010 por el mencionado grupo de la Gerencia Departamental de Risaralda solicitó a la Fiscal 20 copia del informe pericial y demás documentos obrantes en la investigación que se adelantaba contra la señora Luz Myriam Ramírez Cadavid; no obstante, ésta informó el 2 de diciembre de 2010 que ello no era posible debido a que el proceso penal estaba en etapa de indagación.

En proveído del 10 de marzo de 2011, el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales abrió a pruebas el proceso y determinó que no decretaría la prueba solicitada a la Fiscalía 20 Seccional de la Unidad Especial de Administración Pública de Pereira, toda vez que "[s]olo permitió su revisión mas no la expedición de copias para el proceso Fiscal"¹⁰⁰.

Dicha decisión fue confirmada mediante el auto proferido el 12 de abril de 2011 por el Grupo de Investigaciones y Juicios Fiscales de la Gerencia Departamental de Risaralda y el auto nro. 000921 del 21 de junio de 2011 de la Dirección de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la

República, que resolvieron los recursos de reposición y en subsidio de apelación, respectivamente, interpuestos por la apoderada de los señores Luz Myriam Ramírez Cadavid y Martín Alonso Restrepo Salazar.

¹⁰⁰ Folio 1.086 a 1.090 ibídem.

Por último, el asistente de Fiscal III con funciones de policía judicial de la Fiscalía 20 Seccional de Administración Pública, a través del oficio nro. 0255 F-20-Admón. Pública del 6 de septiembre de 2011, remitió copia de los avalúos de los predios "Aigualinda" y "La Esperanza", argumentando que "los elementos materiales probatorios y avalúos comerciales, fueron dados a conocer en audiencia de solicitud de preclusión, que se realizó con el Juzgado Promiscuo del Circuito, de La Virginia Risaralda, el 2 de agosto del año en curso".

De este recuento procesal se tiene que el recaudo de esta prueba finalmente fue posible y por lo tanto había lugar a determinar si era viable valorarla, como lo solicitó la hoy demandante.

Al respecto el fallo con responsabilidad fiscal de primera instancia señaló: "Es de anotar, que se allegaron al proceso, los Informes de Avalúos Comerciales obrantes en el proceso penal; mismos que no serán objeto de estudio por este Grupo, toda vez, que en aras de garantizarle a los encartados fiscales, el debido proceso, se decretó y practico avalúo comercial designando para tal fin al IGAC; entidad oficial establecida por la ley para esta clase de asuntos; el cual fue acogido para desvirtuar el de la Lonja Inmobiliaria de Pereira"; posición que fue reiterada por la Directora de Juicios Fiscales de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República al desatar los recursos de apelación y el grado de consulta. (se destaca)

Así las cosas, es evidente que el órgano de control fiscal tenía conocimiento de los dictámenes periciales recaudados en el proceso penal y, pese a ello, no desplegó ninguna actuación tendiente a su valoración, por lo que mal podría concluirse que la razón para no hacerlo era porque se transgredía el derecho de defensa de los investigados cuando fueron éstos quienes precisamente solicitaron tenerlos en cuenta.

No sobra advertir que, aunque la Fiscalía 20 de la Unidad Especial de Administración Pública de Pereira le manifestó de manera reiterada a la Contraloría Departamental de Risaralda la imposibilidad de remitir los

avalúos argumentando que no se había llevado a cabo la audiencia de acusación y, por lo tanto, no podía descubrir los elementos materiales de prueba y la evidencia física, también le dio la opción de consultar el expediente; sin embargo, no está acreditado que lo haya hecho atendiendo el artículo 31 de la Ley 610 de 2000, que dispone la práctica de visitas especiales por parte del funcionario investigador con el fin de examinar y reconocer documentos, hechos y demás circunstancias relacionadas con el objeto de la diligencia.

Las consideraciones precedentes llevan a la Sala a concluir que en el asunto no existe certeza acerca de si se causó un daño patrimonial al Estado y su cuantificación. Pero, además, no hay razón acreditada dentro del proceso para reprochar a la actora que haya soportado la compra de los inmuebles en el avalúo que efectuó la Lonja Inmobiliaria de Pereira, organismo al que la ley le reconoce idoneidad para el efecto; porque, si ello fuera así, la responsabilidad respectiva recaería en el avalúo y en la persona que lo elaboró, no en la persona que, precisamente porque desconoce la materia, deja en expertos autorizados por la ley la labor correspondiente. De donde se deduce que, aunque el avalúo estuviera errado, no podía imputársele a la demandante el haber

incurrido en una conducta dolosa o culposa, ni estaban reunidos los elementos que permitieran declararla fiscalmente responsable, pues precisamente actuó con diligencia cuando dejó en manos expertas el avalúo de los inmuebles que fueron objeto de la compra.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará el fallo proferido el 24 de junio de 2014 por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

De otro lado, se reconocerá personería adjetiva al abogado Anderson Enrique Jaimes Prada identificado con cédula ciudadanía nro. 1.094.240.722 y portador de la tarjeta profesional nro. 210.694 del

Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Contraloría General de la República en los términos del poder conferido.¹⁰¹

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el el 24 de junio de 2014 por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, según las razones explicadas en la parte motiva.

SEGUNDO: Reconocer personería adjetiva al abogado Anderson Enrique Jaimes Prada identificado con cédula ciudadanía nro. 1.094.240.722 y portador de la tarjeta profesional nro. 210.694 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Contraloría General de la República

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejero de Estado Consejera de Estado Salva voto

¹⁰¹ Visible a folio 58 del cuaderno de segunda instancia.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZÓN

Consejero de Estado Conjuez Salva voto

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Conjuez

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

