

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 1 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

<b>PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>PRF-80011-2020-36425 CUN. 28927</b>
<b>ENTIDAD AFECTADA:</b>	<b>DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA</b>
<b>PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES:</b>	<p><b>CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR</b> C.C. No. 85.448.338 Gobernador del Departamento del Magdalena, periodo actual.</p> <p><b>RAFAEL ENRIQUE DE LAVALLE CERA</b> C.C. No. 80.850.327 Jefe de Oficina de Programas de Alimentación de la Gobernación del Magdalena, periodo actual.</p> <p><b>RITA MARÍA HERNÁNDEZ DE HERRERA</b> C.C. No. 26.733.070 Profesional del área presupuestal de la Gobernación del Magdalena, periodo actual.</p> <p><b>JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO</b> C.C. No. 57.462.212 Jefe de la oficina de contratación de la Gobernación del Magdalena, periodo actual.</p>
<b>TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE</b>	<p><b>LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS</b> NIT. 860.002.400-2,</p> <p><b>PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL DEL SECTOR OFICIAL</b> No. 3001971 expedida el 19 de noviembre de 2019 <b>VIGENCIA:</b> del 13 de noviembre de 2019 al 13 de noviembre de 2020. <b>TOMADOR, ASEGURADO Y BENEFICIARIO:</b> Gobernación del Magdalena NIT 800.103.920-6, <b>VALOR ASEGURADO:</b> \$240.000.000.</p>
<b>CUANTÍA INICIAL DEL DAÑO:</b>	<p>HECHO 1: <b>\$180.583.143</b> HECHO 2: <b>\$168.380.000</b></p> <p><b>TOTAL: TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$348.963.143)</b></p>

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA  INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 2 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

## I. ASUNTO Y COMPETENCIA

El suscrito Contralor Delegado Intersectorial No. 4 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, en ejercicio de la competencia establecida en los artículos 119, 267 y 268 numeral 5° de la Constitución Colombiana, modificados por el Acto legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019; en especial en el artículo 128 de la Ley 1474 de 2011, el Decreto Ley 267 de 2000 modificado por el Decreto Ley 405 de 2020, el Decreto Ley 403 del 16 de marzo del 2020, la Ley 610 de 2000, en concordancia con lo establecido en la Ley 1474 de 2011; y la Resolución Organizacional OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020, procede a proferir la presente providencia, por medio de la cual **SE ARCHIVA** el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal **PRF-80011-2020-36425**, previas los siguientes:

## II. ANTECEDENTES

Esta actuación corresponde a una intervención funcional de oficio consagrada en el Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, *"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"*.

Estas disposiciones prevén que se desplaza la competencia de los entes territoriales y se asume directamente el conocimiento de los asuntos objeto de intervención, incluyendo actuaciones especiales de fiscalización, indagaciones preliminares y procesos de responsabilidad fiscal y que se extenderá hasta la culminación de la actuación correspondiente incluyendo la decisión de fondo sobre la responsabilidad fiscal y el cobro coactivo por parte de la dependencia competente.

Oficiosidad que fue ordenada por la RESOLUCIÓN ORDINARIA NUMERO ORD-80112-0902-2020 del 2 de junio de 2020, *"Por medio de la cual se decreta la intervención funcional de oficio sobre unos objetos de control fiscal y se dictan otras determinaciones"*, obedeció al criterio contemplado en el artículo 19 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020 relacionado con: *"a) Objetos de control que, por su trascendencia o impacto social, ambiental, económico o político en el ámbito nacional, regional o local, ameriten el conocimiento de la Contraloría General de la República."* y recae respecto del contrato de compraventa 210-2020 con el objeto de la *"adquisición del producto para mercados solidarios para la atención de la población vulnerable dentro de la emergencia ocasionada por Coronavirus (Covid 19), bajo el sistema monto agotable"*, hecho declarado de impacto nacional en el Artículo Segundo de la mencionada resolución.

Cabe anotar además que mediante resolución No. 067 de 13 de marzo (SIC) de 2020-cuya fecha fue corregida por la Resolución 068 de 13 de abril de 2020, se modificó lo dispuesto en la Resolución No. 064 de 30 de marzo de 2020, en el sentido de exceptuar de la suspensión de términos las actuaciones relacionadas con el recaudo, administración, manejo, ejecución y, en general, con la gestión fiscal

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 3 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

de bienes y recursos destinados a la mitigación y contención de los efectos de la pandemia del virus COVID-19 y con las disposiciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional, en el desarrollo de la emergencia, sanitaria, económica, social y ecológica.

Mediante Auto No. 441 del 12 de junio de 2020, el despacho de la Delegada No. 9 ordenó la apertura de la IP-064-2020.

Dicho antecedente fue trasladado a la UIECC mediante oficio con radicado No. 20201E0034520 por la DIARI y se relaciona con irregularidades presentadas en el contrato de COMPRAVENTA No 0210 de 2020 suscrito entre la Gobernación del Magdalena y la empresa MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S., el cual se celebró en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta realizada por el Ente Territorial para atender la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional para atender la situación ocasionada con la pandemia producto del Virus Covid 19.

Mediante Auto No. 1215 del 20 de octubre de 2020, se ordenó el cierre de la Indagación Preliminar IP-064-2020, y abrir a la mayor brevedad posible del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal.

El 30 de octubre de 2020, por medio del Auto No. 1288 se abrió el Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal **PRF-80011-2020-36425**.

Posteriormente, la jefe de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción, mediante oficio No. 274, asignó el proceso **PRF-80011-2020-36425** al Despacho conecedor del Contralor Delegado Intersectorial 4, quien por Auto No. 1508 del 07 de diciembre de 2020 avoco el conocimiento del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal (folio 217 a 218), cuya entidad afectada es el Departamento de Magdalena, con el fin de dar continuidad al mismo.

**III. FUNDAMENTO DE HECHO**

El Auto de Apertura No. 1288 del 30 de octubre de 2020 (folio 130 a 164 Cp 1) señaló como fundamento de hecho:

**“3.1. SOBRE EL HECHO 1 - PAGO DE SOBREPREGIOS:**

*Dentro del análisis de las pruebas legal y oportunamente allegadas con el antecedente se tiene que el Departamento de Magdalena, el día 31 de marzo de 2020 suscribió el contrato 0210 de 2020 con la empresa **MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S.** con NIT 900.059.238-5. Dicho contrato tenía por objeto “la adquisición de mercados con alimentos y productos de aseo de la canasta familiar básica para las familias en situación de vulnerabilidad del Departamento del Magdalena en el marco de la calamidad pública ocasionada por el Covid-19, bajo el sistema de monto agotable”.*



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*Dado que el contrato se suscribió en el marco de una declaratoria de urgencia manifiesta el proceso de selección fue el de contratación directa y no contó con estudios previos.*

*El mismo tenía como término de ejecución, 15 días a partir de la suscripción del acta de inicio y por un valor de \$2.584.375.683.*

*En la ficha de contratación de calamidad pública realizada por la Gobernación del Magdalena, estableció como justificación de la adquisición de bienes obra o servicios en estado de emergencia, el siguiente:*

*"(...)*

*El Departamento del Magdalena teniendo en cuenta que es el séptimo departamento del país con mayor POBREZA MULTIDIMENSIONAL, con el 38.6% y el cuarto con mayor POBREZA MONETARIA, con el 46.6%, en el marco de la Declaración de Emergencia Sanitaria, a través de la cual el Gobierno Nacional ordenó la cuarentena obligatoria de todos sus habitantes, para enfrentar los efectos generados por la pandemia del COVID-19, diseña entre las estrategias la entrega de "MERCADOS SOLIDARIOS POPULARES", con productos vitales de la canasta familiar que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional de la población, durante todo el tiempo que dure la declaratoria de emergencia, los cuales serán entregados directamente a las casas de los más pobres y/o vulnerables del Departamento, aunado a que las personas serán beneficiadas con estos mercados han sido debidamente priorizadas por la Oficina Asesora de Planeación de acuerdo a la base de datos muestra entregada por la nación, quiere esto decir que no tienen empleo formal.*

*Esta necesidad surge por la declaratoria que los habitantes del Departamento del Magdalena permanezcan en sus hogares debido a las medias decretadas por el Gobierno nacional y Departamental, dentro de las cuales está el aislamiento preventivo obligatorio, el cual afecta de manera directa a la población más pobre y vulnerable que en su mayoría dependen de la informalidad laboral y al verse imposibilitados para ejercer sus actividades diarias, de las cuales proviene su subsistencia, debe este ente territorial garantizar en la medida de sus recursos una canasta básica para que las personas no deban exponerse y evitar con ello la propagación del coronavirus (Coid-19)".*

*MAKRO SUPERMAYORISTA, el 31 de marzo de 2020, presenta en la propuesta a la Gobernación del Magdalena, el "DETALLE DE PRODUCTOS", así:*

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

ART CÓD	ART DESC	Q	IVA	PRECIO SIN IVA	VALOR MERCADO O SIN IVA	IVA POR MERCADO	VALOR TOTAL MERCADO	VALOR NEGOCIO SIN IVA	IVA NEGOCIO 10.000	TOTAL NEGOCIO
111824	ACEITE VEGETAL COUNTRY RANCH 900ml	2	19%	4.535	9.071	1.723	10.794	90.707.033	17.234.336	107.941.369
114538	FRIJOL ZARAGOZA M&C 500g	2	0%	3.807	7.615	-	7.615	76.149.114	-	76.149.114
114553	FRIJOL CABEZA NEGRA M&C 500g	2	0%	3.807	7.615	-	7.615	76.149.114	-	76.149.114
8424	ARROZ DIANA VITAMOR x 500gr	40	0%	2.240	89.587	-	89.587	895.871.932	-	895.871.932
114509	LENTEJA M&C 500g	2	0%	2.576	5.151	-	5.151	51.512.636	-	51.512.636
116627	AZUCAR PROVIDENCIA 25 X 500 GRAMOS	6	5%	1.596	9.575	479	10.053	95.746.313	4.787.316	100.533.628
116344	CAFE MOLIDO AGUILA ROJA X 500	2	5%	8.936	17.873	894	18.766	178.726.450	8.936.323	187.662.773
306969	PACA SAL REFISAL ALTA PUREZA 500g	2	0%	851	1.702	-	1.702	17.021.567	-	17.021.567
150917	HARINA MAIZ AREPAAREPA BLAS00gx24u	6	5%	1.489	8.936	447	9.383	89.363.225	4.468.161	93.831.386
114540	CHOCOLATE MESA M&C TRADI 500g	4	5%	3.723	14.834	745	15.639	148.938.709	7.446.935	156.385.644
122150	ATUN ALAMAR BOCADOS EN AGUA140g	6	19%	4.354	26.124	4.963	31.087	261.236.255	49.634.889	310.871.144
117963	PASTA M&C FIDEOS 250g	4	5%	1.011	4.043	202	4.245	40.426.221	2.021.311	42.447.532
117957	PASTA SPAGUETTI M&C 250g	4	5%	1.011	4.043	202	4.245	40.426.221	2.021.311	42.447.532
604526	HARINA DE TRIGO LA NIEVE X 500	4	5%	1.170	4.681	234	4.915	46.809.308	2.340.465	49.149.774
121821	MILO ACTIV-GO 250g	2	19%	7.075	14.150	2.689	16.839	141.502.972	26.885.565	168.388.536
918372	GELATINA FRUTIÑO	4	19%	910	3.640	692	4.332	36.400.000	6.916.000	43.316.000
101565	CREMA DENTAL COLGATE TRIPLE ACCION 60mlX12u	2	19%	2.120	4.240	806	5.046	42.400.000	8.056.000	50.456.000
123174-77	REXONA JAB ANTIB FRESH 10X7X120G - AVENA	4	19%	2.400	9.600	1.824	11.424	96.000.000	18.240.000	114.240.000
					<b>242.539</b>	<b>15.899</b>	<b>258.438</b>	<b>2.425.387.071</b>	<b>158.988.612</b>	<b>2.584.375.683</b>

*Ahora bien, la DIARI al comparar los valores pactados de cada alimento con los valores de las Grandes Superficies, concluye que existe un sobreprecio:*

Producto	Unidad	valor en contrato	valor referencia mercado*	Diferencia x unidad	% de sobrecosto unitario	Fuente de precios de referencia	cantidad por kit	Total x lit costo Colombia Compra Eficiente	Total x lit según contrato
ACEITE VEGETAL COUNTRY RANCH	900ml	\$ 5.397	\$ 4.490	\$ 907	13%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	2	\$ 8.980	\$ 10.794
FRIJOL ZARAGOZA M&C	500gr	\$ 3.808	\$ 3.390	\$ 418	11%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	2	\$ 6.780	\$ 7.615
FRIJOL CABEZA NEGRA M&C	500gr	\$ 3.808	\$ 2.690	\$ 1.118	29%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	2	\$ 5.380	\$ 7.615
ARROZ DIANA VITAMOR	500gr	\$ 2.240	\$ 1.384	\$ 856	38%	CCE MAKRO SUPERMAYOR	40	\$ 55.360	\$ 89.587
LENTEJA M&C	500gr	\$ 2.576	\$ 1.880	\$ 696	27%	CCE MAKRO SUPERMAYOR	2	\$ 3.760	\$ 5.151
AZUCAR PROVIDENCIA	25 x 500gr	\$ 1.676	\$ 1.506	\$ 170	10%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	6	\$ 9.036	\$ 10.053
CAFE MOLIDO AGUILA ROJA	500gr	\$ 9.383	\$ 8.590	\$ 793	9%	CCE CAJA COLOMBIANA DE	2	\$ 17.180	\$ 18.766
PACA SAL REFISAL ALTA PUREZA	500g	\$ 851	\$ 516	\$ 335	39%	CCE MAKRO SUPERMAYOR	2	\$ 1.032	\$ 1.702
HARINA MAIZ AREPAAREPA BLA	500gx124u	\$ 1.564	\$ 1.875	\$ -311	-20%	CCE MAKRO SUPERMAYOR	6	\$ 11.250	\$ 9.383
CHOCOLATE MESA M&C TRADI	500g	\$ 3.910	\$ 3.900	\$ 10	0%	CCE MAKRO SUPERMAYOR	4	\$ 15.600	\$ 15.639
ATUN ALAMAR BOCADOS EN AGUA	140g	\$ 5.181	\$ 4.921	\$ 260	5%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	6	\$ 29.526	\$ 31.087
PASTA M&C FIDEOS	250g	\$ 1.061	\$ 1.644	\$ -583	-55%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	4	\$ 6.576	\$ 4.245
PASTA SPAGUETTI M&C	250g	\$ 1.061	\$ 1.675	\$ -614	-58%	CCE MAKRO SUPERMAYOR	4	\$ 6.701	\$ 4.245
HARINA DE TRIGO LA NIEVE X	500g	\$ 1.239	\$ 1.717	\$ -478	-39%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	4	\$ 6.868	\$ 4.915
MILO ACTIV-GO	250g	\$ 8.420	\$ 7.595	\$ 825	10%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	2	\$ 15.190	\$ 16.839
GELATINA FRUTIÑO		\$ 1.083	\$ 1.025	\$ 58	5%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	4	\$ 4.099	\$ 4.332
CREMA DENTAL COLGATE TRIPLE ACCION	60mlx12u	\$ 2.523	\$ 2.400	\$ 123	5%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	2	\$ 4.800	\$ 5.046
REXONA JAB ANTIB FRESH - AVENA	10X7X120G	\$ 2.856	\$ 2.009	\$ 847	32%	CCE CENCOSUD COLOMBIA	4	\$ 8.036	\$ 11.424
<b>Costo total por kit calculado</b>								<b>\$ 216.154</b>	<b>\$ 258.438</b>
<b>Costo KIT calculado con logística y transporte del 5%</b>								<b>\$ 226.962</b>	
<b>Cantidad de kits contratada</b>								<b>10.000</b>	
<b>Cantidad de KITS estimada por valor de referencia</b>								<b>\$ 11.387</b>	
<b>Valor del contrato</b>								<b>\$ 2.584.375.683</b>	
<b>Costo por kit según contrato</b>								<b>\$ 258.438</b>	
<b>Diferencia entre cantidad de KITS según invitación y cantidad KIT según cálculo de referencia</b>								<b>1.387</b>	
<b>Presunto sobrecosto absoluto</b>								<b>\$ 314.763.000</b>	
<b>Presunto sobrecosto</b>								<b>13,9%</b>	

*Revisado el material probatorio obrante en el plenario, este Despacho con apoyo de los funcionarios de apoyo técnico designados en la presente causa fiscal, concluye de conformidad al análisis cualitativo y cuantitativo de las pruebas obtenidas en desarrollo de esta causa fiscal, la existencia de sobreprecios en el Contrato 210-2020, celebrado entre la Gobernación del*



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 6 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*Magdalena y Makro Supermayoristas S.A.S., con el objeto de la “adquisición de mercados con alimentos y productos de aseo de la canasta familiar básica para las familias en situación de vulnerabilidad del Departamento de Magdalena en el marco de la calamidad pública ocasionada por el Covid -19, bajo el sistema de monto agotable”.*

*Es preciso indicar que, dado que la Gobernación estaba realizando compras al por mayor, los productos debieron haberse adquirido al mejor precio posible del mercado, el cual en este caso se ve reflejado en los precios certificados por el Dane para la central mayorista más cercana a la zona, para las fechas en las cuales fueron adquiridos.*

*Tras el análisis del material probatorio, se encontró que los referidos precios DANE no fueron tenidos en cuenta por la Gobernación en la etapa pre contractual, conducta que, demuestra la ausencia de planeación, tanto para la celebración del Contrato de compraventa 210-2020, como en la concepción, montaje y ejecución de todo el proyecto de adquisición de productos para conformar los 100.000 Mercados Solidarios. Ausencia de planeación que se evidencia tanto en el estudio de mercado elaborado por la Gobernación para adquirir los productos objeto del Contrato 210-2020 (ver CD- REFERENCIA CRUZADA ANEXOS RTA DPTO MAG ÍTEM No. 14 (carpeta principal 1), en el que se refleja claramente que los precios de referencia DANE, nunca fueron tomados como referencia para la toma de determinación alguna, así como las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Departamental del Magdalena, las cuales no dan cuenta de información alguna empleada en la toma de decisiones de alto impacto para enfrentar el Covid-19, pese a que en su seno fueron aprobadas, (Ver CD- REFERENCIA CRUZADA ACTA DE TRASLADO DE PRUEBAS), etc.*

*Del examen de las pruebas obrantes en el expediente, este Despacho, estableció una diferencia entre los precios pagados en virtud del Contrato de compraventa 210-2020 y los precios a valores razonables de mercado que fue calculada en \$527.185.564, no obstante, la cuantía establecida como gastos indirectos asociados fueron de \$346.602.421, lo que genera **una diferencia de \$180.583.143**, la cual se constituye en un pago de sobrepagos en la ejecución del contrato No.210 de 2020.*

### **3.2 SOBRE EL HECHO 2- PAGO DE MAYORES VALORES SIN JUSTIFICACIÓN:**

*Del análisis de las pruebas disponibles en el expediente, se concluye que, mediante el contrato 210 de 2020, la Gobernación adquirió productos que no estaban contemplados en los estudios y que por su producto resultaba costoso para su adquisición y del cual permitía adquirir otros productos por menor valor, pero con igual importancia nutricional.*



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Lo anterior, se evidencia en la adquisición de 20.000 unidades de Milo por valor de ciento sesenta y ocho millones trescientos ochenta mil pesos (\$168.380.000).

Tal como se evidencia en la siguiente tabla (Prueba trasladada IP 052-2020-carpeta principal 1 – soportes antecedentes No.36397 - Item 1 – 14 – Gobernación de Magdalena), dicho ítem no se encontraba siquiera contemplado en los planes de adquisición del Departamento, no obstante, el producto fue adquirido por la Gobernación, generando un pago de mayores valores sin justificación, lo que, por supuesto encareció el valor final del contrato.

Hecho este, que sirve, además, como refuerzo a la premisa desarrollada en el análisis del hecho No. 1, relacionada con la ausencia de planeación del proyecto, en aras de conformar ayudas humanitarias homogéneas para asistir a la población vulnerable del departamento, lo que, adicionalmente, otorga indicios serios acerca de la improvisación de la administración durante la maduración y ejecución del proyecto de conformación de los Mercados Solidarios.

		GOBERNACIÓN DEL MAGDALENA		La fuerza del cambio		
FICHA TECNICA MERCADO POPULAR SOLIDARIO (GUIA PARA COTIZACIONES)						
	Item	Producto	Unidad	Peso Unitario	Cantidad	Peso Total
Alimentos	1	Aceite	Mililitros	900	2	1.800
	2	Arroz	Gramos	500	20	10.000
	3	Pasta	Gramos	500	3	1.500
	4	Fideo	Gramos	500	1	500
	5	Granos (Cabecita Negra)	Gramos	500	2	1.000
	6	Grano (Zaragoza)	Gramos	500	2	1.000
	7	Grano (Lentejas)	Gramos	500	2	1.000
	8	Atún	Gramos	140	8	1.120
	9	Sardina	Gramos	425	6	2.550
	10	Salsa de tomate	Gramos	175	1	175
	11	Salsita	Caja	100	1	100
	12	Sal	Gramos	500	1	500
	13	Harina de Maiz	Gramos	500	4	2.000
	14	Harina de trigo	Gramos	500	2	1.000
	15	Chocolate	Gramos	500	1	500
	16	Café	Gramos	500	1	500
	17	Azucar	Gramos	500	2	1.000
	18	Panela	Gramos	500	8	4.000
	19	Gelatina	Gramos	200	4	800
	Aseo	20	Crema dental	Miligramo	50	2
21		Jabón de baño	Unidad	200	2	400
22		Papel higiénico	Unidad	200	4	800
23		Detergente	Gramos	500	1	500
24		Jabón azul	Unidad	200	3	600
25		Blanqueador	Mililitros	1.000	1	1.000
26		Toallas higiénicas	Paquete	200	1	200

En ese orden de ideas, se concluyó la existencia de mayores valores sin justificación por valor de valor de ciento sesenta y ocho millones trescientos ochenta mil pesos (\$168.380.000)."

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

#### **IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

- Constitución Colombiana;
- Ley 80 de 1993;
- Ley 610 de 2000;
- Ley 1150 de 2007
- Ley 1474 de 2011;
- Resolución Orgánica N° 6397 del 12 de octubre de 2011, mediante la cual se determina la competencia de los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción.
- Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020;
- Decreto Ley 440 de 2020;
- Decreto Ley 499 de 2020;
- Decreto Ley 537 de 2020;
- Decreto Ley 544 de 2020;
- Contrato CD-212-2020;
- Decreto 608 del 20 de diciembre de 2019, *"Por el cual se actualiza el Manual de Procedimientos de la Gobernación del Magdalena"*;
- Decreto 643 del 29 de diciembre de 2016, *"Por el cual se actualiza y adopta el Manual de Contratación de la Gobernación del Magdalena"*;
- Decreto 94 del 16 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el departamento del Magdalena por causa de la propagación del Coronavirus (Covid-19) y se dictan otras disposiciones"*;
- Decreto 103 del 27 de marzo de 2020, *"Por el cual se adoptan las orientaciones y medidas del Decreto 417 de 2020, el Plan de Acción Específico por Calamidad Pública del Departamento del Magdalena, a causa del Coronavirus (Covid-19) y la Urgencia Manifiesta"*;
- Decreto 22 del 9 de enero de 2020, *"Por medio del cual se hace un nombramiento ordinario"*;
- Decreto 23 del 9 de enero de 2020, *"Por medio del cual se hace un nombramiento ordinario"*;
- Decreto 537 del 2017, *"Por el cual se ajusta el manual de funciones, requisitos y competencias laborales de los empleos adscritos a la Administración Central Departamental Del Magdalena"*
- Decreto 535 del 2017, *"Por el cual se ajusta la estructura orgánica de la Administración Central Departamental del Magdalena y se Dictan otras disposiciones"*.
- Resolución No. 000078 del 7 de abril de 2020, *"por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Económica y Ecológica"*.

#### **V. MEDIOS DE PRUEBA**

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 9 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

Además de las pruebas practicadas durante la indagación preliminar y allegadas al proceso, se decretaron y practicaron en desarrollo de la presente causa fiscal las siguientes:

### DOCUMENTALES

1. Mediante oficio No. 2021EE0002189 del 13 de enero de 2021 este Despacho solicitó a la Gobernación del Magdalena, las direcciones físicas y electrónicas, hoja de vida de la función pública, funciones y demás documentos del cargo que ostentaban los vinculados al presente proceso, la entidad territorial anexo: (folios 314-320)
  - Formato de bienes y rentas de Rita María Hernández de Herrera.
  - Hoja de vida función pública Rita María Hernández de Herrera.
  - Decreto 0537 de 2017 donde reposan las funciones de Rita María Hernández de Herrera.
2. Oficio No. 2021EE0009224 del 27 de enero de 2021, se solicitó al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE- que certificara si existe o no diferencia entre grandes superficies y los almacenes mayoristas y si al momento de adquirir productos de la canasta familiar básica hay variación de precios entre las dos anteriores. El DANE, responde mediante radicado No. 20212110012961 del 01 de febrero de 2021 en los folios 382 a 383 Cp. 2)
3. Oficio del 08 de febrero de 2021, respuesta por parte de SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. al requerimiento No. 2021EE0014523, anexa la cotización de algunos productos que integraron los mercados solidarios - *Contrato No. 0210 de 2020-*, (folio 397 a 399 Cp. 3)
4. Oficio del 10 de febrero de 2021, respuesta por parte del área Jurídica de la Gobernación del Magdalena al requerimiento realizado por este Despacho mediante radicado No. 2021EE0009229 el 27 de enero de 2021, la entidad anexa: (folio 442-443 Cp. 3)

Carpeta denominada *"REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021"*, que contiene tres subcarpetas así:

- 1.- *OFICINA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES*, integrada:
  - 1.1.- *CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA*
  - 1.2.- *08-02-2021 OFICIO*
  - 1.3.- *Plan de Acción Específico por Calamidad Pública aprobado el 26 de marzo de 2020 (1)*



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

1.4.- *1era Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado el 28 de abril de 2020*

1.5.- *2nda Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado 22 de julio de 2020.*

- 2.- *OFICINA ASESORA PAE, integrada por:*

2.1.- *CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA*

2.2.- *Respuesta PRF-8001-2020-36425. contraloría.*

2.3.- *PLAN DE ACCION ESPECIFICO POR CALAMIDAD PUBLICA COVID DCR 094 DEL 2020*

2.4.- *Minutas mercados solidarios*

2.5.- *CERTIFICADO PUNTO 5 – OFERTAS*

2.6.- *Estudio de mercado- Adquisición de Productos para conformar Mercados Populares Solidarios-V2*

2.7.- *CERTIFICADO PUNTO 7 - VALOR DEL CONTRATO*

- 3.- *SECRETARÍA GENERAL, compuesta por:*

8.1.- *CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA*

8.2.- *POLIZA GLOBAL 2019-2020*

8.3.- *POLIZA - ORIGINAL 2020-2021*

5. Oficio del 10 de febrero de 2021, por medio del cual JERONIMO MARTINS COLOMBIA SAS/TIENDAS ARA, da respuesta al requerimiento 2021EE0009215. Donde anexo al mismo lo siguiente (folios 444 a 449 Cp. 3).

5.1. Cotización de algunos productos integrantes de los mercados solidarios contratados mediante Contrato 0210 de 2020. – folio 447

5.2. Fichas técnicas del producto Milo Activ-GO – folio 446, 448

5.3. Ficha de información del producto Colgate – folio 445.

6. Oficio con radicado 2021ER0015606 del 10 de febrero de 2021, mediante el cual MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S responde al requerimiento 2021EE0009237, (folio 451 a 486) *anexando la siguiente documentación:*

6.1. Cotización del producto Pasta Spaguetti y Fideos de marca M&C – folio 455 a 456.

6.2. Cotización de Garbanzo y Frijol Cabeza Negra – folio 455 a 456.

6.3. Ficha técnica de Garbanzo y Frijol Cabeza Negra - folio 471 a 480

6.4. Ficha técnica de Milo Activ Go - folio 481 a 484

6.5. Ficha técnica de Crema dental triple acción - folio 487

6.6. Ficha técnica de Jabón Rexona frehs – folio 486

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

7. Oficio del 12 de febrero de 2021, mediante el cual la oficina jurídica de la Gobernación del Magdalena responde al requerimiento No. 2021EE0014506 enviado por este Despacho, donde anexaron la siguiente información (folio 487-532 Cp. 2):
- 7.1. Certificación de los productos que integraban el mercado solidario y entregados a la población objetivo a - folio 494.
  - 7.2. Certificado de los productos que integraron los mercados solidarios - folio 496 a 497.
  - 7.3. Orden de pago No. 562 del 13 de abril de 2020 mediante la cual se canceló la ejecución del contrato 0210 de 2020. – folio 498 a 501.
  - 7.4. Autorización de cancelación del valor del contrato por (\$2.584.375.683) – folio 502 a 503.
  - 7.5. Acta de inicio de obra del contrato No. 0210 de 2020 – folio 504.
  - 7.6. Contrato de compraventa No. 0210 de 2020 – folio 505 a 510.
  - 7.7. Certificación presupuestal No. 337 del 31 de marzo de 2020 – folio 511.
  - 7.8. Registro presupuestal No. 616 vigencia 2020 – folio 512.
  - 7.9. Facturas de compraventa por parte de Makro Supermayoristas S.A.S – folio 514 a 514.
  - 7.10. Acta de entrega de mercados del 7 de abril de 2020, emitida por el supermercado Makro S.A.S. - folio 515.
  - 7.11. Acta de recibo a satisfacción suscrita por RAFAEL DE LAVALLE CERA jefe de la Oficina Programas de Alimentación - folio 530 a 531.
  - 7.12. Oficio del 12 de febrero de 2021, mediante el cual Tiendas ARA, conforme a la solicitud de este Operador, remite la cotización de los productos que integraban los mercados solidarios en el Departamento del Magdalena a folio 533 a 535 Cp. No. 3.
8. Cencosud Colombia S.A., mediante oficio del 17 de febrero de 2021, envía respuesta al radicado 2021EE0009220, anexando lo siguiente: (folio 536 a 562 Cp. No. 3):
- 8.1. Carpeta *“FOLIO 562 información remitida por CENCOSUD Respuesta a of 2021EE0009220”* integrada por:
    - 8.1.1. Subcarpeta denominada *“Fichas técnicas Info Nutricional 1”*:
    - 8.1.2. Ficha Técnica Pastas Molino Atlántico
    - 8.1.3. FT-Info Nutricional Comarrico
    - 8.1.4. FT-Info Nutricional Conzazoni
    - 8.1.5. FT-Info Nutricional Doria Clásica
    - 8.1.6. FT-Info Nutricional Doria Quinua y Chia
    - 8.1.7. FT-Info Nutricional Doria Ranchera
    - 8.1.8. FT-Info Nutricional El Dorado Pasta Arroz Sin Gluten
    - 8.1.9. FT-Info Nutricional El Dorado Pasta Maiz Sin Gluten
    - 8.1.10. FT-Info Nutricional El Dorado Pasta Quinoa Sin Gluten
    - 8.1.11. FT-Info Nutricional La Muñeca
    - 8.1.12. FT-Info Nutricional Monticello



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

- 8.1.13.** FT-Info Nutricional Pugliese
- 8.1.14.** Tabla Nutricional Pastas Molino Atlántico-
- 8.2.** Subcarpeta "*Fichas Técnicas Punto 3.7*" compuesta por los documentos:
- 8.2.1.** Ficha Técnica Colgate Triple Acción
- 8.2.2.** Ficha Técnica Jabón Rexona
- 8.2.3.** Ficha Técnica Milo
- 8.3.** Tabla de cotizaciones formato Excel denominada "*Solicitud Contraloría Santa Marta*"
- 9.** Oficio a folio 572 Cp 3, mediante el cual CENCOSUD COLOMBIA S.A. remite Cotización de productos, precio al detal, para las fechas comprendidas entre el 31 de marzo al 7 de abril de 2020 en la ciudad de Santa Marta, en el cual anexa:
- 9.1.** Carpeta denominada "*FOLIO 597 Oficio 2021ER0023159 Anexos Respuesta CENCOSUD oficio 2021EE0024969*", la cual contiene:
- Documento en PDF "*CENCOSUD 23FEB21 (003)*"
  - Cotización de los productos integrantes de mercados solidarios por parte de Cencosub Colombia S.A. nombrada "*Solicitud contraloría Santa Marta 2021EE0024969*"
- 10.** Pruebas trasladadas a folio 600 Cp No. 3, carpeta: "*FOLIO 600 Oficio 2021IE0015568 del 01 de marzo de 2021*", la cual contiene dos carpetas y dos documentos PDF así:
- 10.1. Carpeta: "REFERENCIA CRUZADA RTA COLGATE ER0067373 ITEM No 62" compuesta por:**
- Anexo\_1
  - Anexo\_2
  - Anexo\_3
  - Carta respuesta - Indagación Preliminar N° UCC-IP-0803- 2020\_5 (1)
  - Carta respuesta - Indagación Preliminar N° UCC-IP-0803- 2020\_5
  - Crema Dental Colgate Sensitive Multi Protection
  - Crema Dental Colgate Triple Acción Extra Blancura
  - Crema Dental Colgate Triple Acción
  - Jabón Palmolive Kids
  - Jabón Palmolive Naturals Avena y Azúcar Morena
  - Jabón Palmolive Naturals Frutos del Bosque
  - Jabón Palmolive Naturals Granada
  - Jabón Palmolive Naturals Hidratacion Intensiva
  - Jabón Palmolive Naturals Jazmin y Cacao

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 13 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

- Jabón Palmolive Naturals Oliva y Aloe
- Jabón Palmolive Naturals Yoghurt & Frutas
- Jabón Palmolive Naturals Yoghurt & Frutas
- Jabón Palmolive Natureza Secreta Acuuba
- Jabón Palmolive Natureza Secreta Pitahaya
- Jabón Protex Avena
- Jabón Protex Balance saludable
- Jabón Protex Fresh
- Jabón Protex Herbal
- Jabón Protex Limpieza Profunda 1
- Jabón Protex Limpieza Profunda
- Jabón Protex Macadamia
- Jabón Protex Omega 3
- Jabón Protex Prohidrata Coco
- Jabón Protex Prohidrata
- Jabón Protex Vitamina E
- Jabón Protex

**10.2. Carpeta: "RE REFERENCIA CRUZADA RTA UNILEVER ER0067633 ITEM No 68" compuesta por:**

- FICHA TÉCNICA - CUIDADO PERSONAL
- FICHA\_TECNICA\_-\_CUIDADO\_HOGAR

**10.3. Documento en formato PFD: 68- 20200721\_ER0067633\_Correo RTA UNILEVER\_FL\_169**

**10.4. Documento en formato PDF: 70\_2020072\_ER006733\_Anexo RTA UNILEVER\_FL\_171-185**

**11.** La Gobernación del Magdalena mediante oficio No. 2021ER0042976 del 12 de abril de 2021 da respuesta al requerimiento realizado por este Despacho, mediante el cual se da respuesta al requerimiento No. 2021EE0050228, a folio 683-685 CP 3: allegan las siguientes:

**11.1. Carpeta denominada "FOLIO 685 Of. 2021ER0042976 del 12-04-2021" compuesta por una carpeta así:**

**11.1.1.** Carpeta: "1.- OFICINA DE TALENTO HUMANO", integrada por:

- Documento en formato PDF: "1.1.- CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA"
- Carpeta "1.2.- ANEXOS", donde se encuentran los documentos:
  - BIENES Y RENTAS -RITA HERNANDEZ (1)
  - Carlos Caicedo Omar Certificado20210412\_15454479



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

- FORMATO BIENES Y RENTAS JENNY CAMACHO NEUTO
- FORMATO BIENES Y RENTAS RAFAEL DE LAVALLE
- Formato declaración de bienes y rentas (Carlos Caicedo)
- Jenny Camacho Certificado20210412\_15462629
- Rafael Lavalle Certificado20210412\_15391845
- Rita Hernández Certificado20210412\_15382366

12. Oficio 2021ER0042984 del 12 de abril de 2021, mediante el cual la Gobernación del Magdalena da respuesta al requerimiento realizado por este despacho en oficio 2021EE0050940, anexando la siguiente información, folios 686-688 CP 3:

12.1. Carpeta denominada **“FOLIO 688 Of.ER0042984 Respuesta of 2021EE0050940 DEL 07-04-2021”** integrada por los siguientes documentos:

- Sub carpeta **“1.- SECRETARÍA DE HACIENDA - ÁREA DE TESORERÍA”**:
  - 1.1.- CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA
  - 1.2.- SOPORTE PAGO OP 562 DE 2020 – MAKRO
- Sub carpeta **“2.- OFICINA ASESORA DE CONTRATACIÓN”**:
  - 2.1.- CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA
  - 2.2.- I-RESPUESTA JURIDICA PRF-80011
  - 2.3.- CIRCULAR CUANTIAS 2020
- Sub carpeta **“3.- OFICINA DE TALENTO HUMANO”**
  - 3.1.- CONSTANCIA DE ENVÍO DE RESPUESTA
  - 3.2.- Decreto 0537 del 30 de Octubre de 2017 – GOBERNADOR
  - 3.3.- Decreto 0537 del 30 de Octubre de 2017 - OFC DE CONTRATACION
  - 3.4.- Decreto 0537 del 30 de Octubre de 2017 OFC DE PROGRAMAS DE ALIMENTACION
  - 3.5.- Decreto 0537 del 30 de Octubre de 2017 – PROF. ESPECIALIZADO Rita Hernández

13. Respuesta de MAKRO SUPER MAYORISTAS S.A.S, radicado 2021ER0047097 del 19 de abril de 2021, en relación a cuatro interrogantes y/o cuestionamientos que este Despacho le formuló en relación al contrato No. 0210 de 2020, a folio 741 Cp. 4.

**INFORME TÉCNICO:**

- Mediante oficio No. 2021IE0027550 del 09 de abril de 2021, la profesional de apoyo técnico, en la profesión de contaduría pública, de la Unidad de Investigaciones Especiales Contrala Corrupción, la Dra. Amelia Oviedo Guevara, hace entrega del informe técnico ordenado mediante Auto No. 360 del 3 de marzo de 2021 (fls. 659-672 CP 3)

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

## **VI. ACTUACIONES PROCESALES**

1. Auto No. 1288 del 30 de octubre de 2020 *“Por medio del cual se abre proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 130 – 164 Cp. 1)*
2. Auto No. 1508 del 7 de diciembre de 2020 *“Por medio del cual se avoca conocimiento y se designa funcionario sustanciador dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 217 – 218 Cp. 1)*
3. Auto No. 1532 del 10 de diciembre de 2020 *“Por medio del cual se fija fecha y hora para la práctica de exposición libre y espontánea dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 234 – 235 Cp. 1)*
4. Auto No. 0024 del 12 de enero de 2021 *“Por medio del cual se fija nueva fecha y hora para la práctica de exposición libre y espontánea dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 244 – 246 Cp. 1)*
5. Auto No. 0106 del 21 de enero de 2021 *“Por medio del cual se reconoce personería jurídica y aplaza una exposición libre y espontánea dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 296 – 298 Cp. 1)*
6. Auto No. 0111 del 22 de enero de 2021 *“Por medio del cual se designan defensores de oficio dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 302 – 304 Cp. 1)*
7. Auto No. 0145 del 27 de enero de 2021 *“Por medio del cual se decretan pruebas de oficio y se ordena el traslado de unas pruebas dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 334 – 338 Cp. 2)*
8. Auto No. 0201 del 04 de febrero de 2021 *“Por medio del cual se decretan pruebas de oficio dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 393 – 395 Cp. 2)*
9. Auto No. 0360 del 03 de marzo de 2021 *“Por medio del cual se ordena realizar informe técnico dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 613 – 615 Cp. 3)*
10. Auto No. 0521 del 25 de marzo de 2021 *“Por medio del cual se suspenden y reanudan términos dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 636 – 637 Cp. 3)*
11. Auto No. 0630 del 07 de abril de 2021 *“Por medio del cual se decretan pruebas de oficio dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 654 – 656 Cp. 3)*
12. Auto No. 0645 del 08 de abril de 2021 *“Por medio del cual se ordena realizar informe técnico dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 676 – 678 Cp. 3)*
13. Auto No. 0683 del 14 de abril de 2021 *“Por medio del cual se pone en conocimiento y corre traslado del informe técnico presentado dentro del*



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 16 de 60

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*proceso de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 728 – 729 Cp. 3)*

14. Auto No. 0753 del 26 de abril de 2021 *“Por medio del cual se reconoce personería jurídica a un apoderado dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal PRF-80011-2020-36425” (fl. 753-754 Cp. 4)*

## VII. ENTIDAD AFECTADA

La presente entidad afectada es el **DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA** con NIT 800.079.035-1, entidad territorial de primer nivel, perteneciente al Régimen departamental del País, la cual en virtud del artículo 298 de la Constitución Colombiana, goza de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, además de ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes, en la actualidad representada legalmente por el funcionario público Carlos Eduardo Caicedo Omar.

La entidad cuenta con los siguientes datos de contacto: la dirección Sede Museo San Juan de Dios, carrera 2 No. 10A-38 Calle 10, Santa Marta Magdalena, teléfono: (57) (5)4381144, correo: [despacho@magdalena.gov.co](mailto:despacho@magdalena.gov.co), [contactenos@magdalena.gov.co](mailto:contactenos@magdalena.gov.co).

## VIII. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN FISCAL

Para el caso particular se tiene, que el Decreto Ley 403 del 16 de marzo 2020 modificó en su artículo 127 el artículo 9° La Ley 610 de 2000 que reguló el fenómeno jurídico-procesal de la caducidad<sup>1</sup> de la acción fiscal, precepto que a la letra reza:

*“Artículo 9°. **Caducidad** (...) La acción fiscal caducará si transcurridos diez (10) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Una vez proferido el auto de apertura se entenderá interrumpido el término de caducidad de la acción fiscal. Este término empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde el último hecho o acto. (...)”*

<sup>1</sup> La Corte Constitucional en Sentencia C- 836 de 2013, precisa, que la Caducidad “(...) surge como consecuencia de la inactividad de los interesados para obtener por los medios jurídicos, la defensa y protección de los derechos afectados por un acto, hecho, omisión u operación administrativa, dentro de los términos fijados en la ley”, e implica “la extinción del derecho a la acción por la expiración del término fijado en la ley para ejercer la respectiva acción”.

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA</b> <b>INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 17 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE</b> <b>RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

866

La citada norma reguló dos situaciones bien diferenciadas, que determinan el momento a partir del cual se comienza a contar el tiempo para que opere el fenómeno jurídico de la Caducidad, siendo éstos: **a)** hechos o actos instantáneos, desde el día de su realización y; **b)** hechos o actos complejos de trato sucesivo de carácter permanente o continuado, desde el último hecho o acto.

Así mismo, con una connotación distinta, excepcional a la prevalencia de la formalidad legal ya prevista, aparece un tercer escenario de orden jurisprudencial, establecido por el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, como una pauta de cómputo diferenciada, comoquiera que, previo análisis del control fiscal en materia contractual, dicha Corporación incluyó, que el término de caducidad de la acción fiscal, igualmente, podrá contabilizarse desde el momento en que se conozca o de vele el daño al patrimonio del Estado, por parte de la Contraloría.

Sobre el particular, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, en Sentencia del 9 de agosto de 2018, radicado No. 25000-23-24-000-2012-000195-01, al conocer una acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, actor INSTITUTO SER INVESTIGACIÓN, EN LIQUIDACIÓN, demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, consideró:

*“(...) Para esta Sala resulta válido que la Contraloría General de la República, al advertir que el Contrato 017 de 1997 no se liquidó, tomara como referencia para efectos de adelantar el juicio fiscal la fecha en que Datapoint, firma subcontratada por el Instituto SER, suscribió el acta de entrega de aquella parte del contrato para el cual fue subcontratada, lo cual sucedió el 25 de julio de 2001.”*

En criterio de la Sección Quinta del Consejo de Estado, incluso resultaba innecesario fijar tal fecha, en tanto que, **“si la Contraloría tiene competencia para verificar las condiciones financieras de un contrato, aún con posterioridad a su liquidación, la que en el presente caso no existió, bien podía haber ejercido esa competencia a partir del momento en que se le puso en conocimiento la existencia de las irregularidades investigadas. (...)”** – Lo Subrayado y en negrilla fuera de texto-

Ahora bien, corresponde al Operador Jurídico Fiscal, establecer el referido límite temporal para los hechos investigados. En el sub-judice, esta instancia, precisa que, con ocasión a la suscripción y ejecución del contrato No. 0210 del 31 de marzo de 2020, el mismo fue terminado y recibido a satisfacción el 07 de abril de 2020 (fl. 530-531 Cp. 2) y el proceso de responsabilidad fiscal se apertura el 30 de octubre de 2020 (fls. 130-164 Cp. No. 1), encontrándose dentro de los términos de diez (10) años preceptuados en la referida norma, por tanto, no opera el fenómeno de la caducidad.

Respecto de la Prescripción de la acción fiscal, el artículo 127 del Decreto Ley 403 de 2020, que modificó el artículo 9° de la Ley 610 de 2000, establece:



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 18 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

**“ARTICULO 9o. (...) PRESCRIPCION. (...) La responsabilidad fiscal prescribirá en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, si dentro de dicho término no se ha dictado providencia en firme que la declare. (...)”.**

En este caso, no acontece la prescripción, pues con esta institución jurídico-procesal, el órgano de control cuenta con cinco (5) años desde que se abre la actuación para proferir fallo en firme, la misma que se inició mediante Auto de Apertura No. 1288 del 30 de octubre de 2020, es decir, han transcurrido siete (7) meses, de lo que se deduce que no ha operado la prescripción.

## **IX. EXPOSICIONES LIBRES Y ESPONTÁNEAS**

De conformidad con el artículo 136 del Decreto 403 del 2000, el cual modificó al artículo 42 de la Ley 610 de 2000, que consagra como garantía de defensa del implicado la diligencia de exposición libre y espontánea dentro del proceso de responsabilidad fiscal, sin perjuicio de otros instrumentos, tales como la interposición de recursos, la petición de que se decreten y practiquen pruebas o aportar las que tenga en su poder al proceso, de controvertirlas o proponer nulidades, dentro de la debida oportunidad procesal.

Por lo expuesto, esta Delegada, mediante auto fijó en dos (2) oportunidades fecha y hora para la recepción de las exposiciones libres y espontáneas, así:

Mediante Auto No. 1532 del 10 de diciembre de 2020 (fl. 234 a 235 Cp. 1), se decretó la práctica de exposición libre y espontánea, nótese:

<b>VERSIONADO</b>	<b>FECHA</b>	<b>HORA</b>
<b>CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR</b>	16 - diciembre - 2020	02:00 p.m.
<b>RAFAEL ENRIQUE DE LAVALLE CERA</b>	17 - diciembre - 2020	02:00 p.m.
<b>RITA MARÍA HERNÁNDEZ DE HERRERA</b>	18 - diciembre - 2020	10:00 a.m.
<b>JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO</b>	18 - diciembre - 2020	2:00 p.m.

Pese a que los vinculados como presuntos responsables fueron citados mediante oficios de fechas 10 de diciembre de 2020 a las direcciones electrónicas que reposan en el expediente (folios 230 a 233 Cp 1), éstos no comparecieron a las mencionadas diligencias. (folios 239 a y 242 Cp 1).

Seguidamente, por Auto No. 0024 del 12 enero de 2021 (fl. 244 a 246 Cp. 1) se ordenó citar nuevamente a los presuntos responsables a rendir exposición libre y espontánea, léase:

<b>VERSIONADO</b>	<b>FECHA</b>	<b>HORA</b>
<b>CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR</b>	21 - enero - 2021	08:00 a.m.

 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE LA REPÚBLICA	<b>CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL N° 4</b>	
	FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021	
	AUTO No. 1056	
	PÁGINA 19 de 60	
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>		

<b>RAFAEL ENRIQUE DE LAVALLE CERA</b>	21 - enero - 2021	11:00 a.m.
<b>RITA MARÍA HERNÁNDEZ DE HERRERA</b>	22 - enero - 2021	09:00 a.m.
<b>JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO</b>	22 - enero - 2021	11:00 a.m.

Sin embargo, pese a que fueron oportunamente requeridos mediante oficios del 14 de enero de 2021 (folio 252 a 266 Cp. 1), no comparecieron a la mencionada diligencia las señoras JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO, RITA MARÍA HERNÁNDEZ DE HERRERA y el señor RAFAEL ENRIQUE DE LAVALLE CERA (folios 274, 277 y 278 Cp. 1). A su vez, CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR, solicitó aplazamiento para su exposición libre y espontánea (folio 271-272), por lo anterior, este Despacho mediante Auto No. 0106 del 21 de enero de 2021 estableció nueva fecha para la práctica de la diligencia, (folios 296 a 298).

EXPOSITOR	FECHA	HORA
<b>CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR</b>	29 de enero de 2021	10:00 a.m.

No obstante, que se accedió a fijar nueva fecha y hora, mediante oficio del 2021EE0005951 del 21 de enero de 2021 (folio 275 cp 1), el presunto responsable Carlos Caicedo Omar, no compareció a la diligencia, de lo cual se deja la respectiva constancia (folios 339 Cp 2).

## X. APODERADOS Y DEFENSORES DE OFICIO

En atención al poder allegado mediante oficio 2011ER0005211 del 19 de enero de 2021 (folio 264 a 269 Cp. 1), donde el vinculado, el señor **CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR** otorgó poder amplio y suficiente al Abogado **LUIS CARLOS TORREGROZA DIAZGRANADOS**, identificado con cedula de ciudadanía No. 10.884.543 de San Marcos, Sucre, y tarjeta profesional No. 126.561 del C. S. de la J., este Despacho, una vez revisados los requisitos que señala la Ley- Artículo 73 y 74 del Código General del Proceso - mediante Auto No. 0106 del 21 de enero de 2021 le reconoció personería jurídica al apoderado para actuar dentro del presente proceso (folio 296 a 298 Cp. 1).

Adicionalmente, considerando que los presuntos responsables, las señoras **JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO**, **RITA MARÍA HERNÁNDEZ DE HERRERA**, y el señor **RAFAEL ENRIQUE DE LAVALLE CERA**, no acudieron a las dos (2) citaciones realizadas para rendir exposición libre y espontánea, tal y como se indicó en el título anterior, el Despacho cumpliendo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 137 del decreto ley 403 de 2020, procedió a nombrarles defensores de oficio, para garantizar el debido proceso, en



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

especial, el derecho de defensa, lo que se materializó por intermedio del Auto No. 0111 del 22 de enero de 2021 (Folios 302 a 304, cp. 1)

En cumplimiento de la providencia anteriormente indicada, se ofició a las facultades de derecho de varias universidades con el propósito de solicitar que fueran enviados estudiantes activos del Consultorio Jurídico, para que actuaran como defensores de oficio, posesionándose los siguientes:

- **LAURA CAMILA PINILLA VALERO**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.030.688.812, como defensora de oficio de la señora **RITA MARIA HERNANDEZ DE HERRERA** (folio 625 Cp. 3).
- **VALENTINA QUIÑONES CALDERON**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.010.120.187 como defensora de oficio del señor **RAFAEL DE LAVALLE CERA** (folio 626 a 628 Cp. 3).
- **JENNY VIVIANA MALDONADO CONTRERAS**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.075.685.818, como defensora de oficio de la señora **JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO** (folio 629 -630 Cp. 3).

De otra parte, mediante Auto No. 0645 del 8 de abril de 2021 se vinculó como tercero civilmente responsable a **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, identificada con Nit. 860.002.400-2, la cual, es representada por el abogado **RAFAEL ALBERTO ARIZA VESGA** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.952.462, y portador de la tarjeta profesional No. 112.914, a quien por Auto No. 0753 del 26 de abril de 2021, se le reconoció personería jurídica para actuar dentro de la presente actuación en análisis PRF-80011-2020-36425 en nombre y representación de la compañía aseguradora ya referida.

**REQUERIMIENTOS PROBATORIOS DE LOS APODERADOS:**

Pruebas solicitadas por el apoderado Luis Carlos Torregroza Diazgranados, quien actúa en nombre y representación del señor Carlos Eduardo Caicedo Omar.

Mediante oficio con radicado No. 2021ER0061194 del 14 de mayo de 2021, el abogado LUIS CARLOS TORREGROZA DIAZGRANADOS, quien actúa en nombre y representación del señor CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR (fl. 269-298 Cp. 1), allegó a esta investigación la solicitud de que sean decretadas y practicadas las siguientes pruebas:

*"(...) se oficie o requerirá a la Gobernación del Magdalena, para que alleguen, incorporen y sean tenidos como pruebas los siguientes documentos:*

1. *Manual de funciones de toda la entidad y sus dependencias, vigente para el año 2020.*



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

868  
**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 21 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

2. *Manual de procedimientos de toda la entidad y sus dependencias, vigente para el año 2020.*
3. *Manual de contratación, vigencia para el año 2020.*
4. *Manual de interventoría y de supervisión, vigente para el año 2020.*
5. *Copia del Acto Administrativo.*
6. *Acta de inicio de la ejecución del contrato de compraventa No. 0210 de 2020.*
7. *Copias de todos los documentos relacionados con la ejecución del contrato de compraventa No. 0210 de 2020.*
8. *Datos e información de los funcionarios que participaron de la celebración y ejecución del contrato de compraventa.*

*(...) que se oficie o se requiera a Colombia Compra Eficiente, para que se alleguen, incorporen y sean tenidos como prueba los siguientes documentos:*

9. *Copia de las circulares emitidas durante el año 2020 en el marzo de la emergencia por Covid-19, relacionadas con la compra de mercados y de bienes de primera necesidad.*

*(...) que se oficie o se requiera a la Cámara de Comercio de Bogotá, para que se allegue, incorpore y sea tenido como prueba el siguiente documento:*

10. *Certificado de existencia y representación legal de la empresa Makro Super Mayoristas S.A.S., para el año 2020.” – SIC –*

Por otro lado, también solicitó que fueran escuchados por parte del Despacho, las siguientes personas:

1. *Quien o quienes participaron en la celebración y ejecución del contrato de compraventa No. 0210 de 2020, de conformidad con los documentos que allegue la Gobernación.*
2. *Quien fungía como representante legal de la empresa Makro Supermayoristas S.A.S. para el año 2020.*
3. *Quien suscribió el contrato de compraventa No. 0210 de 2020 en representación de la empresa Makro Supermayoristas S.A.S., en caso de ser una persona distinta del representante legal.”*

A su vez, requirió la vinculación de MAKRO SUPER MAYPRISTAS S.A.S. como presunto responsable fiscal dentro de este proceso, e igualmente el archivo del referido por la inexistencia del elemento “daño” de la responsabilidad fiscal.

Pruebas solicitadas por el apoderado Rafael Alberto Ariza Vesga, quien actúa en nombre y representación de la previsora s.a. compañía de seguros, vinculada al proceso como tercero civilmente responsable.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 22 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Mediante oficio con radicado No. 2021ER0065088 del 21 de mayo de 2021, el abogado RAFAEL ALBERTO ARIZA VESGA, quien actúa en nombre y representación de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS (fl. 753-754 Cp. 4), allegó a esta investigación fiscal la solicitud de que sean decretadas y practicadas las siguientes pruebas:

1. *Póliza global de manejo No. 3001971, expedida por La Previsora S.A. Compañía de Seguros.*
2. *Condiciones Generales aplicables a la Póliza de Seguro MAP-002-007."*

Finalmente, solicitó, el archivo del proceso de responsabilidad fiscal y la desvinculación de La Previsora S.A. Compañía de Seguros en calidad de tercero civilmente responsable

## **XI. CONSIDERACIONES**

Agotado el trámite procesal dentro de la presente actuación y al no observar vulneración alguna a las garantías fundamentales, procede el Despacho a proferir la decisión que corresponda en derecho, con fundamento en los preceptos que rigen esta materia y con la evaluación de los medios de convicción existentes. En este sentido, esta actuación administrativa comprenderá: **1.-** Noción, alcance, elementos y finalidad del proceso de responsabilidad fiscal; **2.-** El caso concreto – *valoración probatoria-*; y **3.-** Solicitudes de los sujetos procesales.

### **1. Noción, alcance, elementos y finalidad del proceso de responsabilidad fiscal**

En primer lugar, de manera concreta, se tiene que, el Proceso de Responsabilidad Fiscal está regulado en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011 –*Estatuto Anticorrupción*<sup>2</sup>-, Acto Legislativo No. 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 del 16 de marzo del 2020, como una actuación de naturaleza administrativa, pública, patrimonial, subjetiva, autónoma y especial<sup>3</sup>, esta acción tiene como titular al

<sup>2</sup> Estatuto que modificó y complementó la Ley 610 de 2000 respecto al proceso ordinario de responsabilidad fiscal, de acuerdo a lo dispuesto en el acápite VIII, Sección primera, Subsección II y III, artículos 106 al 120.

<sup>3</sup> Para la Corte Constitucional, Sentencia C- 382 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil, las características más relevantes del Proceso fiscal, son: "a) *Se origina única y exclusivamente del ejercicio de una gestión fiscal, esto es, de la conducta de los públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos;* b) *no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa;* c) *La responsabilidad fiscal que se declara en el proceso es esencialmente patrimonial y no sancionatoria, toda vez que tiene una finalidad exclusivamente reparatoria;* d) *La responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad;* e) *La responsabilidad fiscal es de carácter subjetivo, pues para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa;* f) *Finalmente, los órganos de control fiscal están obligados a obrar con observancia plena de las garantías sustanciales y procesales propias del debido proceso, las cuales deben armonizarse con los principios que gobiernan la función administrativa, es decir, con los principios de igualdad, moralidad eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad."* Obsérvese, en idénticos pronunciamientos, Corte Constitucional Sentencia SU -620 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Léase



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 23 de 60

869

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Contralor General de la Republica y a las Contralorías, a quienes les corresponde establecerla - *artículos 267, 268 numeral 5º y 272 de la Constitución Colombiana* siendo su finalidad específica, la salvaguardia del patrimonio público<sup>4</sup>, de ahí que se propenda por el resarcimiento del daño al erario - *artículos 4 y 6 Ley 610 de 2000*.

Sobre el particular, el artículo primero de la precitada normatividad define el Proceso de Responsabilidad Fiscal de la siguiente manera:

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

Respecto del objeto de la Responsabilidad Fiscal, el artículo 124 del Decreto Ley 403 que modificó el artículo 4º de la Ley 610 de 2000 es claro al señalarlo como:

*“(...) el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”.* Bajo estas previsiones legales y jurisprudenciales<sup>5</sup>, es preciso colegir, que la responsabilidad fiscal tiene por finalidad obtener una declaración jurídica, en la cual se precise con certeza que un determinado servidor público o particular debe asumir las consecuencias derivadas de sus actuaciones irregulares en el ejercicio de la gestión fiscal que desplegó y que, consecuentemente, está obligado a reparar económicamente el daño causado al erario, circunstancia ésta que posibilita la imposición de medidas cautelares.

Acerca de la naturaleza y objeto del Proceso de Responsabilidad Fiscal, son diversos los pronunciamientos de las altas cortes colombianas, dentro de los cuales debe recordarse lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-620 de 1996, en vigencia de la Ley 42 de 1993, providencia que en su momento se constituyó, en referente para el trámite de esta clase de actuaciones administrativas, al manifestar:

también, C-840 de 2001; C-836/13; C- 512/13 y Consejo de Estado, Sección Primera, de 6 de junio de 2013, Radicación 18001-23-31-000-2002-00374-01, consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno. Entre otras, también relevantes.

<sup>4</sup> En Sentencia C- 338 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos, la Corte Constitucional sostuvo: *“Esta responsabilidad tiene como finalidad o propósito específico la protección y garantía del patrimonio del Estado, buscando la reparación de los daños que éste haya podido sufrir como consecuencia de la gestión irregular de quienes tienen a su cargo el manejo de dineros o bienes públicos.”*

<sup>5</sup> En Sentencia C- 836 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, la Corte Constitucional, precisó: *“El proceso de responsabilidad fiscal tiene, entonces, su origen en la gestión fiscal y, por ello, se refiere a “la conducta de los servidores públicos y de los particulares que están jurídicamente habilitados para administrar y manejar dineros públicos”, sujetos estos llamados a responder cuando “causen por acción u omisión” y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado.”*



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*“(...) 6.1. Como función complementaria del control y de la vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, existe igualmente, a cargo de éstas, la de “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma”, la cual constituye una especie de la responsabilidad que en general se puede exigir a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas, por los actos que lesionan el servicio o el patrimonio público, e incluso a los contratistas y a los particulares que hubieren causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado (arts. 6, 29, 90, 121, 123 inciso 2, 124, 267, 268-5 y 272 C.P., 83 y 86 de la Ley 42 de 1993).*

*6.2. Es decir que la responsabilidad fiscal podrá comprender a los directivos de las entidades y demás personas que profieran decisiones que determinen la gestión fiscal, así como a quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, y a los contratistas y particulares a los cuales se les deduzca responsabilidad dentro del respectivo proceso, en razón de los perjuicios que hubieren causado a los intereses patrimoniales del Estado. Dicha especie de responsabilidad es de carácter subjetivo, porque para deducirla es necesario determinar si el imputado obró con dolo o con culpa.*

*6.3. La responsabilidad fiscal se declara a través del trámite del proceso de responsabilidad fiscal, entendido como el conjunto de actuaciones materiales y jurídicas que adelantan las contralorías con el fin de determinar la responsabilidad que le corresponde a los servidores públicos y a los particulares, por la administración o manejo irregulares de los dineros o bienes públicos. De este modo, el proceso de responsabilidad fiscal conduce a obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público 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 público, por su conducta dolosa o culposa (...).”*

Conforme a la anterior noción y acorde con el artículo 125 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo del 2020 que modificó el artículo 5° ibídem, esta clase de responsabilidad se estructura sobre tres elementos, a saber: *(i)* una conducta dolosa o 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; *(ii)* un daño patrimonial al Estado y; *(iii)* un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Ahora bien, estas exigencias normativas, además de integrar los elementos de la responsabilidad fiscal, también constituyen requisitos determinantes y/o de procedibilidad de la acción, es así, como: el sujeto a investigar es cualificado, es decir, debe tener la condición de gestor fiscal, sea directo o indirecto, en los términos del artículo 126 del Decreto Ley 403 del 2020 - *acción u omisión, artículo 6° Constitucional-*, en forma dolosa o gravemente culposa – *artículos 3°, 4°, 5° y 6° de*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 25 de 60

870

POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425

la Ley 610 de 2000, normas 4º, 5º y 6º modificadas por el Decreto Ley 403 del 16 de marzo del 2020 y 118 de la Ley 1474 de 2011-, cause un detrimento al patrimonio público<sup>6</sup> y; consecuente con lo anterior, la existencia de un daño al erario, el cual demanda como características, que sea cierto, antijurídico y cuantificable<sup>7</sup>, la ausencia de cualquiera de estos elementos, comporta la imposibilidad de deducir responsabilidad en materia fiscal.

En este sentido, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera- consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 68001-23-33-000-2013-01024-01 Actor: HORACIO ARROYAVE SOTO Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, manifestó:

*“Para establecer la responsabilidad fiscal, se requiere examinar si la conducta comporta gestión fiscal o guarda alguna relación de conexidad con ésta. La responsabilidad fiscal se deduce por la afectación del patrimonio público, tanto en forma dolosa como culposa, en desarrollo de actividades propias de la gestión fiscal o vinculadas con ella, cumplida por los servidores públicos y particulares, que manejen o administren bienes y recursos del Estado. Vale la pena puntualizar, que la responsabilidad fiscal debe necesariamente recaer sobre el manejo o administración de bienes y recursos o fondos públicos, y respecto de los servidores públicos y particulares que tengan a su cargo bienes o recursos del Estado, sobre los cuales tengan capacidad o poder decisorio. [...]” (Lo subrayado y en negrilla fuera de texto).*

A continuación, se ocupará el Despacho de referirse a cada uno de los elementos de la responsabilidad fiscal que servirán de fundamento a la presente decisión:

#### - El Daño Patrimonial

El daño es el primer elemento que debe entrar a verificarse cuando se pretende declarar una responsabilidad fiscal. El ordenamiento constitucional y legal que nos rige busca proteger, de manera especial, el patrimonio público, el cual deberá mantenerse indemne frente a las actuaciones dolosas o gravemente culposas de quienes ejercen gestión fiscal y que, eventualmente, podrían ocasionar su menoscabo.

<sup>6</sup> Aspecto que debe llevar implícito un nexo o relación causal entre la gestión fiscal y el daño, es decir, una causalidad entre el actuar del sujeto en calidad de gestor fiscal, como determinante o condicionante en la lesión o disminución de los recursos del Estado.

<sup>7</sup> “Entendiendo por daño la razón de ser de la responsabilidad, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar en términos lógicos y cronológicos (...) si no hubo daño o no se puede determinar o no se le puede evaluar hasta allí habrá de llegarse.” Afirmaba el profesor Fernando Hinestroza, citado por HENAO, Juan Carlos. El Daño, editorial Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998 p. 36. Autor que define el daño como la alteración negativa de un estado de cosas existentes. p 84. En Sentencia SU -620 de 1996, la Corte Constitucional sostuvo: “(...) Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquel ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud.”



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 26 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

De manera que, de presentarse una lesión al patrimonio del Estado, serán llamados a su resarcimiento quienes, en ejercicio de gestión fiscal o con ocasión de ésta, lo hubiesen ocasionado.

Ahora bien, en cuanto a la responsabilidad fiscal, la definición de daño está contenida en el artículo 126 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo del 2020, que modificó el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el cual dispone:

***“Daño patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

Nótese, que del precepto citado, la lesión al patrimonio público<sup>8</sup>, se encuentra representada en diversos verbos rectores, a saber: menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, como consecuencia de una gestión fiscal, que contraria los fines esenciales del Estado. Finalidad que, de no satisfacerse, comporta una de las formas como el daño al erario puede materializarse, en la medida que el control o vigilancia a la gestión fiscal es también valorada desde los principios de eficiencia, economía, eficacia y oportunidad, siendo aplicables los sistemas de gestión y resultados<sup>9</sup> – *artículos 8° y 9° de la Ley 42 de 1993-*.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 340 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil, sostuvo:

***“Los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, y la norma demandada, de talante claramente descriptivo, se limita a una simple definición del daño, que es***

<sup>8</sup> Ha señalado la Jurisprudencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera, en Sentencia del 8 de junio de 2011, exp. 01330-01 que: *“el concepto de patrimonio público cubija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo.”*

<sup>9</sup> La misma Ley 42 de 1993, al establecer los principios y sistemas del control fiscal, en sus artículos 12 y 13 señala la noción y alcance de cada uno de ellos: *“Artículo 12. El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 27 de 60

POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425

complementada por la forma como éste puede producirse. Así, la expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución. (...)

Ha dicho esta Corporación que **el fundamento jurídico de la responsabilidad patrimonial de los agentes frente al Estado no es otro que el de garantizar el patrimonio económico estatal, el cual debe ser objeto de protección integral con el propósito de lograr y asegurar “la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho”**, en los términos de lo estatuido por los artículos 2° y 209 de la Constitución Política”.<sup>10</sup> (Lo subrayado y en negrilla fuera de texto).

Acreditada la existencia del daño, debe procederse a su cuantificación, pues ésta deberá guardar correspondencia con el perjuicio causado, sin que sea permisible subvalorarlo o determinarlo por encima de aquel; así lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001, al indicar:

“(…) El perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado quede indemne, esto es, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Así, “el resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado mas no puede superar ese límite.” Y no podría ser de otro modo, pues de indemnizarse por encima del monto se produciría un enriquecimiento sin causa, desde todo punto de vista reprochable. Por lo mismo, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado (daño emergente), y el monto de lo que se ha dejado de percibir en virtud de tal lesión (lucro cesante). A lo cual se suma la indexación correspondiente, que para el caso de la responsabilidad fiscal se halla prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la ley 610.” (Subrayas fuera del texto)

Igualmente, se ha sostenido que hay lugar a su resarcimiento, si bien cuando **es producido directamente, también cuando es ocasionado a título de contribución**, es así como la responsabilidad fiscal no solo se predica del gestor fiscal directo, sino de todo aquel que con ocasión de la gestión fiscal participe, concorra, incida o contribuya a generar el daño fiscal; pretender que la acción o la responsabilidad fiscal, y por consiguiente la generación del daño, solo se predicen respecto de los titulares directos de dicha gestión, es desconocer la voluntad del legislador manifestada en el contenido de dichas normas, artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020 el cual modificó el artículo 6° de la Ley 610/00.

<sup>10</sup> En idéntico sentido, léase también, Corte Constitucional, sentencias C- 832 de 2001 y; C- 619 de 2002.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 28 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Adicionalmente, cabe señalar, que, en esta materia, el daño patrimonial al Estado, tiene unas características: Cierto, cuantificable, anormal y/o antijurídico. En sentencia SU-620 de 1996, la Corte Constitucional, indicó: “Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.”<sup>11</sup>

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera, C.P. María Elizabeth García González, en Sentencia del 16 de marzo de 2017, radicación No. 68001-23-31-000-2010-00706-01, actor: CLARA BIBIANA OREJARENA DÍAZ, demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, señaló sobre el daño que, “Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable [...]”. – Lo subrayado y en negrilla fuera de texto-

#### - **La Conducta del Gestor Fiscal**

El segundo elemento de la responsabilidad fiscal que el Despacho debe analizar, es la conducta de quien realiza gestión fiscal, pues es con ocasión de ella, que se determina su responsabilidad, ya sea por acción u omisión y en forma dolosa o culposa.

#### **La Gestión Fiscal**

En los términos del artículo 267 Constitucional “el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.

A su turno, la Ley 610 de 2000, en su artículo 3° definió este elemento de la responsabilidad fiscal:

**“Gestión fiscal.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado,

<sup>11</sup> Léase, Corte Constitucional Sentencia C- 840 de 2001.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

872  
**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 29 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

En este orden de ideas, el concepto de gestión fiscal guarda relación con la potestad jurídica de administrar y disponer de los bienes y recursos públicos en las distintas etapas y la vigilancia que sobre los mismos corresponde hacer, al igual que abarca a quienes participen, contribuyan, incidan o concurran en la generación del daño al erario; se deberán analizar las actuaciones económicas, jurídicas y financieras que reflejen dicha gestión, estableciendo que se hagan con sujeción a las normas vigentes y atendiendo a los criterios de eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Sobre la gestión fiscal se pronunció la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-840 de 2001, al señalar:

*“Como bien se aprecia, se trata de una definición que comprende las actividades económicas, jurídicas y tecnológicas como universo posible para la acción de quienes tienen la competencia o capacidad para realizar uno o más de los verbos asociados al tráfico económico de los recursos y bienes públicos, en orden a cumplir los fines esenciales del Estado conforme a unos principios que militan como basamento, prosecución y sentido teleológico de las respectivas atribuciones y facultades. Escenario dentro del cual discurren, entre otros, el ordenador del gasto, el jefe de planeación, el jefe jurídico, el almacenista, el jefe de presupuesto, el pagador o tesorero, el responsable de la caja menor, y por supuesto, los particulares que tengan capacidad decisoria frente a los fondos o bienes del erario público puestos a su cargo. Siendo patente que en la medida en que los particulares asuman el manejo de tales fondos o bienes, deben someterse a esos principios que de ordinario son predicables de los servidores públicos, al tiempo que contribuyen directa o indirectamente en la concreción de los fines del Estado.*

*Por lo tanto, cuando alguna contraloría del país decide crear y aplicar un programa de control fiscal en una entidad determinada, debe actuar con criterio selectivo frente a los servidores públicos a vigilar, esto es, tiene que identificar puntualmente a quienes ejercen gestión fiscal dentro de la entidad, dejando al margen de su órbita controladora a todos los demás servidores. Lo cual es indicativo de que el control fiscal no se puede practicar in sólido o con criterio universal, tanto desde el punto de vista de los actos a examinar, como desde la óptica de los servidores públicos vinculados al respectivo ente. Circunstancia por demás importante si se tienen en cuenta las varias modalidades de asociación económica que suele asumir el Estado con los particulares en la fronda de la descentralización por servicios nacional y/o territorial. Eventos en los cuales la actividad fiscalizadora podrá encontrarse con empleados públicos, trabajadores oficiales o empleados particulares, sin que para nada importe su específica condición cuando quiera que los mismos tengan adscripciones de gestión fiscal dentro de las correspondientes entidades o empresas.*



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares. **Siendo por tanto indiferente la condición pública o privada del respectivo responsable, cuando de establecer responsabilidades fiscales se trata.**" (Negrillas fuera del texto).*

**Dolo y culpa grave**

Atendiendo a que la responsabilidad fiscal se encuentra enmarcada dentro de un régimen de responsabilidad subjetiva, corresponde analizar la conducta desplegada por el gestor fiscal para verificar si ésta se enmarca dentro del dolo o la culpa grave.

Respecto al dolo la doctrina, de manera uniforme, identifica dos elementos esenciales en el mismo, a saber:

Un **elemento cognitivo**: la persona conoce la ilicitud de la conducta y es consciente de que su proceder es contrario a derecho.

Un **elemento volitivo**: adicionalmente, la persona quiere la realización de la conducta prohibida, es decir, tiene la clara intención y la decisión de realizarla pese a que sabe de su ilicitud.

En cuanto a la culpa, verificado el contenido de la Ley 610 de 2000, se constata que ésta no contiene ninguna definición ni los parámetros a tener en cuenta respecto a la graduación de la culpa en el proceso de responsabilidad fiscal; lo que ha llevado a la Contraloría General de la República a acudir a lo preceptuado a este respecto en otros estatutos legales.

En esta búsqueda, se arriba al contenido del **artículo 63 del Código Civil Colombiano**, el cual distingue tres clases de culpa, así como una definición del dolo, al indicar:

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

*Culpa leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.*

*El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia, es responsable de esta especie de culpa.*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 31 de 60

873

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.*

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

En idéntico sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>12</sup> en Sentencia del 31 de julio de 1997, manifestó:

*“El juez debe valorar la asignación de funciones señaladas en el reglamento o manual de funciones sin que dicho reglamento pueda, de ningún modo, como lo sugieren algunos, entrar a definir cuales conductas pueden calificarse de culpa grave o dolo por cuanto este es un aspecto que la carta ha deferido a la reserva de ley.*

*De aquí se desprende que si bien los conceptos de culpa penal y culpa civil pueden equipararse, el juez administrativo al momento de apreciar la conducta del funcionario público para determinar si ha incurrido en culpa grave o dolo, no debe limitarse a tener en cuenta únicamente la definición que de estos conceptos trae el Código Civil referidos al modelo del buen padre de familia para establecerla por comparación con la conducta que en el abstracto habría de esperarse del “buen servidor público”, sino que deberá referirla también a los preceptos constitucionales que delimitan esa responsabilidad.”*

Significa lo anterior, que además de analizarse el ordenamiento jurídico que regula el campo de acción del gestor fiscal – *servidor público o particular*-, es además necesario valorar, en cada caso particular, las causas generadoras del daño, así como el obrar – *subjetivo* – de cada uno de los intervinientes, a efectos, de determinar su grado de culpabilidad. Igualmente, es menester indicar, que la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, que exige el artículo 125 del Decreto Ley 403 del 2020 para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, se refiere a la potestad funcional, legal, reglamentaria o contractual de un servidor público o de un particular que, autorizado legalmente, despliegue gestión fiscal, en ejercicio de la cual o con ocasión de ella, genere un daño al patrimonio del Estado.

**- Nexo causal entre la conducta y el daño**

El objetivo que se busca con la carga de tener que probar el nexo de causalidad es establecer una relación entre la conducta asumida por una persona y las consecuencias de sus actos, en otras palabras, lo que se pretende es probar la existencia de una conexión necesaria entre un antecedente (causa) y un consiguiente (efecto).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, Consejero Ponente: Dr. RICARDO HOYOS DUQUE, Expediente No. 9894.

<sup>13</sup> López Díaz, Claudia. Introducción a la Imputación Objetiva, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, Cuarta Reimpresión, 2004, p. 25



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 32 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Sobre el particular ha señalado el Consejo de Estado<sup>14</sup>:

*“Debe precisar la Sala, que el nexo causal es la relación que existe entre un hecho antecedente y un resultado, de forma tal que, si el primero no se hubiere presentado, el segundo tampoco.”*

En materia de responsabilidad fiscal, el nexo causal implica que entre la conducta adelantada y el daño producido debe existir una relación determinante y condicionante de *causa – efecto*, que permita establecer que el daño es el resultado necesario de la conducta activa u omisiva desplegada por el gestor fiscal.

De otra parte, en términos adjetivos, dentro del trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal, el artículo 46 de la citada normatividad, señala que agotadas las etapas contenidas en los artículos 41 a 44 *ibidem*, procede únicamente el archivo de las diligencias o el auto de imputación de responsabilidad fiscal-

Es así como el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 dispone:

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

En sentido opuesto, el artículo 48 de la citada norma expresa:

**“Art. 48. Auto de imputación de responsabilidad fiscal.** *El funcionario competente proferirá auto de imputación de responsabilidad fiscal cuando esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan testimonios que ofrezcan serios motivos de credibilidad, indicios graves, documentos, peritación o cualquier otro medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados (...)*”

En este orden y en el contexto de estos dos escenarios procesales, se deberá adoptar la decisión que amerite.

## **2. Caso concreto**

El despacho procederá a valorar las pruebas obrantes en el expediente, con el fin de determinar el elemento daño para el caso particular.

### **2.1. Del daño al patrimonio público y su cuantía.**

<sup>14</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Radicación número: 15001-23-31-000-2009-00247-01, consejero ponente: Dr. GUILLERMO VARGAS AYALA.

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Se tiene que, en el Auto de apertura No. 1288 del 30 de octubre de 2020, se determinaron como fuente del daño al patrimonio público dos hechos con origen en las etapas precontractual y de ejecución del contrato No. 0210 el 31 de marzo 2020, celebrado entre el Departamento del Magdalena y Makro Super Mayoristas S.A.S., cuyo objeto fue la *“adquisición de productos para conformar mercados solidarios para atención de la población vulnerable dentro de la emergencia ocasionada por coronavirus (covid 19), bajo el sistema de monto agotable”*, por valor de DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS MCTE (\$2.584.375.683), con un término de ejecución de quince (15) días, bajo la modalidad de contratación directa, por urgencia manifiesta.

En consecuencia, el contrato referido tiene las siguientes características y datos generales, obsérvese:

<b>CONTRATO DE COMPRAVENTA No. 0210 DEL 31 DE MARZO DE 2020</b>	
<b>CONTRATANTE:</b>	DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA Nit. 800.103.920-6
<b>CONTRATISTA:</b>	MAKRO SUPERMAYORISTAS S.A.S Nit. 900.059.238-5 RL FABIAN ALEXANDER DE LA PARRA
<b>OBJETO:</b>	<i>“ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS PARA CONFORMAR MERCADOS SOLIDARIOS PARA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VULNERABLE DENTRO DE LA EMERGENCIA OCASIONADA POR CORONAVIRUS (COVID 19), BAJO EL SISTEMA DE KONTO AGOTABLE”</i>
<b>VALOR:</b>	\$2.584.375.683
<b>FORMA DE PAGO:</b>	Pagos contra entrega
<b>PLAZO:</b>	15 DÍAS
<b>EJECUCIÓN:</b>	100% <sup>15</sup> - con 10.000 raciones entregadas <sup>16</sup>
<b>LUGAR DE ENTREGA:</b>	Coliseo Mayor – Parque Deportivo Bolivariano – Santa Marta <sup>17</sup>
<b>FECHA INICIO:</b>	6 abril de 2020 <sup>18</sup>
<b>FECHA TERMINACIÓN:</b>	7 abril de 2020 <sup>19</sup>

<sup>15</sup> Informe de Supervisión realizado por la Gobernación del Magdalena, documento ubicado en *“CUADERNO PRINCIPAL No 1/IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55, documento: 7. Informe de supervisión”*.

<sup>16</sup> Acta de entrega del 7 a de abril de 2020, emitida por Makro SAS, donde se certifica la entrega de 10.000 mercados solidarios compuestos por los 18 productos contractados a la Gobernación del Magdalena. A folio 515 Cp. 2.

<sup>17</sup> Certificación lugar de entrega, ubicada en *“CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 5 Documento 8. Certificado lugares de entrega”*

<sup>18</sup> Acta de inicio CTO No. 0210, suscrita por Rafael de la Valle Cera, ubicada en *“CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 5 Documento: 15. - 16. - 17. - 18. ACTA DE INICIO”*.

<sup>19</sup> Acta de terminación del contrato No. 0210, suscrita por Rafael de la Valle Cera, ubicada en *“CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 5 Documento: 15. - 16. - 17. - 18. ACTA DE TERMINACIÓN”*



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Ahora bien, en la misma providencia, con ocasión al primer hecho relacionado al **pago de sobrepagos**, se ilustró la propuesta realizada por Makro Super Mayoristas SAS, donde se enlistaron dieciocho (18) productos que integrarían los llamados “*mercados solidarios*”, contentivos en el siguiente cuadro:

ART Cód	ART DESC	Q	IVA	PRECIO SIN IVA	VALOR MERCAD O SIN IVA	IVA POR MERCADO	VALOR TOTAL MERCADO	VALOR NEGOCIO SIN IVA	IVA NEGOCIO 10.000	TOTAL NEGOCIO
111824	ACEITE VEGETAL COUNTRY RANCH 900ml	2	19%	4.535	9.071	1.723	10.794	90.707.033	17.234.336	107.941.369
114538	FRIJOL ZARAGOZA M&C 500g	2	0%	3.807	7.615	-	7.615	76.149.114	-	76.149.114
114553	FRIJOL CABEZA NEGRA M&C 500g	2	0%	3.807	7.615	-	7.615	76.149.114	-	76.149.114
8424	ARROZ DIANA VITAMOR x 500gr	40	0%	2.240	89.587	-	89.587	895.871.932	-	895.871.932
114509	LENTEJA M&C 500g	2	0%	2.576	5.151	-	5.151	51.512.636	-	51.512.636
116627	AZUCAR PROVIDENCIA 25 X 500 GRAMOS	6	5%	1.596	9.575	479	10.053	95.746.313	4.787.316	100.533.628
116344	CAFE MOLIDO AGUILA ROJA X 500	2	5%	8.936	17.873	894	18.766	178.726.450	8.936.323	187.662.773
306969	PACA SAL REFISAL ALTA PUREZA 500g	2	0%	851	1.702	-	1.702	17.021.567	-	17.021.567
150917	HARINA MAIZ AREPAAREPA BLA500gX24u	6	5%	1.489	8.936	447	9.383	89.363.225	4.468.161	93.831.386
114540	CHOCOLATE MESA M&C TRADI 500g	4	5%	3.723	14.894	745	15.639	148.938.709	7.446.935	156.385.644
122150	ATUN ALAMAR BOCADOS EN AGUA140g	6	19%	4.354	26.124	4.963	31.087	261.236.255	49.634.889	310.871.144
117963	PASTA M&C FIDEOS 250g	4	5%	1.011	4.043	202	4.245	40.426.221	2.021.311	42.447.532
117957	PASTA SPAGUETTI M&C 250g	4	5%	1.011	4.043	202	4.245	40.426.221	2.021.311	42.447.532
604526	HARINA DE TRIGO LA NIEVE X 500	4	5%	1.170	4.681	234	4.915	46.809.308	2.340.465	49.149.774
121821	MILK ACTIV-GO 250g	2	19%	7.075	14.150	2.689	16.839	141.502.972	26.885.565	168.388.536
918372	GELATINA FRUTIÑO	4	19%	910	3.640	692	4.332	36.400.000	6.916.000	43.316.000
101565	CREMA DENTAL COLGATE TRIPLE ACCION 60mlX12u	2	19%	2.120	4.240	806	5.046	42.400.000	8.056.000	50.456.000
123174-77	REXONA JAB ANTIB FRESH 10X7X120G - AVENA	4	19%	2.400	9.600	1.824	11.424	96.000.000	18.240.000	114.240.000
					<b>242.539</b>	<b>15.899</b>	<b>258.438</b>	<b>2.425.387.071</b>	<b>158.988.612</b>	<b>2.584.375.683</b>

Propuesta, que fue analizada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata – *DIARI*- , en un comparativo entre los valores de los productos y los de las Grandes Superficies<sup>20</sup>, alerto posibles sobrepagos en el valor de \$314.763.000 equivalente al 13,9% sobre el valor del contrato.

Mas adelante, en el considerando del auto de apertura, se coligió, teniendo en cuenta el material probatorio y el concepto de la DIARI, que los precios del DANE no fueron referencia para la Gobernación del Magdalena al momento de celebrar el contrato de compraventa No. 0210 de 2020, ni tampoco en su ejecución y; igualmente, en las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo Departamental del Magdalena no se detalló la información que sería empleada en la toma de decisiones de alto impacto para enfrentar la pandemia del virus Covid-19 evidenciando una falta de planeación e improvisación por parte del ente territorial, concluyendo entonces que al realizar un comparativo entre los precios pagados dentro del contrato y los precios a valores razonables del mercado, surgió una diferencia de **CIENTO OCHENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA Y TRES PESOS M/Cte (\$180.583.143)**, *-restados los gastos indirectos asociados-*, la cual constituyó la cuantía del daño con ocasión del pago de sobrepagos del contrato.

<sup>20</sup> Son grandes Almacenes o Hipermercados los cuales “*combinan los principios que rigen a los supermercados y a las tiendas de bodega. Sus ventas las realiza principalmente al consumidor final, y funcionan bajo el esquema de tiendas por departamentos*”, concepto transcrito del Glosario Dane -GAHM-. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comercio\\_servicios/almacenes/glosario.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/comercio_servicios/almacenes/glosario.pdf).

 <b>CONTRALORÍA</b> GENERAL DE LA REPÚBLICA	<b>CONTRALORÍA DELEGADA</b> <b>INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 35 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE          RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

875

Asimismo, el segundo hecho, el cual trata de los **pagos de mayores valores sin justificación**, en el auto de apertura, se argumentó que, la Gobernación del Magdalena adquirió un producto que no estaba contemplado en el estudio de mercado realizado<sup>21</sup>, como lo fueron las 20.000 unidades de MILO ACTIV-GO 250 gr, por valor de CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL PESOS Mcte. (\$168.380.000), y continuó considerando que, la administración no tuvo en cuenta los principios de planeación, eficacia y economía, porque si bien se trató de un producto alimentario, no se previó su impacto desde la perspectiva de costo en comparación con el precio del mercado de los demás productos que conforman la guía de los Mercados Solidarios, y que además, hubiese sido ejecutada dicha adquisición de manera eficiente, eficaz y más económica, al haberse podido llegar a más familias, o quizás al incluirse una mayor cantidad de los productos que hacían parte de la guía inicial en las ayudas.

Por consiguiente, en la apertura de la investigación en curso, se determinó con ocasión al contrato No. 0210 de 2020, que la cuantificación de daño al patrimonio del Estado<sup>22</sup> como producto de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente que no se dirigió al cumplimiento de los fines de la administración representados en el deber de optimizar el uso de los recursos destinados para atender la contingencia generada por el COVID 19, en la suma de **CIENTO SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL PESOS M/Cte (\$168.380.000)**, derivada del pago de mayores valores sin justificación.

Conforme a lo expuesto, la misma providencia, en su título de “**CUANTÍA ESTIMADA DEL DAÑO**”, determinó que la cuantía del detrimento patrimonial causado al Departamento del Magdalena, sumando los valores de cada uno de los hechos objeto de la presente causa fiscal, fue de **TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL CIENTO CUARENTA Y TRES PESOS (\$348.963.143) M/Cte**

En este sentido, la Delegada, una vez analizadas las pruebas recaudadas en su conjunto, conforme a la sana crítica y persuasión racional -*Artículo 26 ley 610 de 2000*-, las cuales fueron: *1*) Los estudios de mercado para la adquisición de

<sup>21</sup> Estudio de mercado para la adquisición de productos y compra de bonos para mercados populares solidarios a folio 443 Cp. 2, carpeta denominada “*FL 443 Resp EE0009229 Jurídica REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021*”.- OFICINA ASESORA PAE, DOCUMENTO: 2.6.- *Estudio de mercado- Adquisición de Productos para conformar Mercados Populares Solidarios-V2*”

<sup>22</sup> Facturas No. 9416490285, 9416490288, 9416490292, 9416490293, 9416490295, 9416490303, 9416490305, 9416490306, 9416490308, 9416490310, 9416490311, 9416490312, 9416490315, 9416490322, 9416490330, 9416490339, 9416490342, 9416490343, 9416490352, 9416490358, 9416490365, 9416490387, 9416518308, 9416518331, 9416518345, 9416518352, 9416518591, 9416518928, 9416518948, 9416518963, 9416519047, 9416519068, 9416519074, 9416519078, 9416519090, 9416519096, 9416519102, 9416519112, 9416519566, 9416519585, 9416519596, 9416519605, 9416524752, 9416524953, 9416599567, 9416598307, 9416598824, del 2020, emitidas por el Contratista en virtud del Contrato CD-212-2020, obrantes en CD- Folio 42.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 36 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

productos que conformarían los mercados solidarios<sup>23</sup>; *ii*) La propuesta de precios y productos de Makro Super Mayoristas SAS<sup>24</sup>; *iii*) Consulta en la plataforma digital del Sistema de Información de Precios -SIPSA – DANE; *iv*) Informe de supervisión del contrato de compraventa 0210 de 2020<sup>25</sup> 3); *v*) Cotizaciones de supermercados mayoristas con cobertura en el Departamento del Magdalena<sup>26</sup>; *vi*) Las facturas de compra de los productos, actas de entrega del 6 y 7 de abril de 2020<sup>27</sup>; *vii*) Acta de entrega por parte de Makro SAS a la Gobernación del Magdalena, donde se detallan la cantidad de mercados solidarios entregados y los productos que lo componían<sup>28</sup>; *viii*) Órdenes de pago<sup>29</sup> y; *ix*) Informe técnico a folio 659-672 del Cp. No. 2, se aprecian los siguientes hechos:

#### **HECHO No. 1 pago de presuntos sobreprecios.**

Se tiene que la Gobernación del Magdalena no tuvo en cuenta los precios del DANE para la adquisición de los productos pactados mediante el contrato de No. 0210 de 2020, y que, resulta relevante para esta instancia concedora mencionar que, el Gobierno Nacional, con ocasión a la pandemia derivada por el virus Covid-19 adoptó medidas en coordinación con algunos Ministerios como el de Comercio, Industria y Turismo, entre otras, estableciendo mediante la Resolución No. 078 del 7 de abril de 2020<sup>30</sup>, el listado de 26 productos de primera necesidad que serían objeto de seguimiento y control por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, y la Superintendencia de Industria y Comercio, los cuales fueron:

<sup>23</sup> Estudio para la adquisición de productos dentro del contrato 0210 de 2020, a folio 55 de la IP, ubicado en la "carpeta RF 55, Documento: 2. - 4. - 12. Contrato 0210-2020 - Propuesta y demás anexos - Oficio designación de supervisión, página: 12-10", y estudio de mercado departamental de mercado para la adquisición de productos y compra de bonos para mercados populares solidarios para el contrato 0210 de 2020 a folio 443 Cp. 2, carpeta denominada "FL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\2.- OFICINA ASESORA PAE, DOCUMENTO: 2.6.- Estudio de mercado- Adquisición de Productos para conformar Mercados Populares Solidarios-V2"

<sup>24</sup> A folio 456, Cuaderno Principal No. 2.

<sup>25</sup> A folio 55, IP documento denominado 7. Informe de supervisión

<sup>26</sup> Cotización de ARA a folio 448 de la CP 2 y a folio 533 – 534 CP 3, Cotización de Olímpica a folio 397-399 de la CP 2, Cotización de Cencosud a folio 562 y 597 del CP 3

<sup>27</sup> A folio 100-101 de la CP 1, IP, documento número 31, denominado "ANEXO RTA A SOLICITUD DE INFORMACION MAKRO"

<sup>28</sup> A folio 515 Cp. No. 2.

<sup>29</sup> A folio 55 Cp. 1 IP documento No. 10.

<sup>30</sup> "Por medio de la cual se fija el listado de productos de primera necesidad, mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia Economía y Ecológica."



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

División	Categoría	Producto
Dispositivos médicos	Tapabocas	Mascarilla quirúrgica convencional
Dispositivos médicos	Tapabocas	Mascarilla quirúrgica de alta eficiencia N95
Dispositivos médicos	Elementos de protección personal	Guantes para examen, no estériles
Cosméticos	Soluciones o geles	Solución o gel desinfectante a base de alcohol
Medicamentos	Analgésicos (Antipirético)	Acetaminofén**
Medicamentos	Analgésicos (Antipirético)	Ibuprofeno**
Medicamentos	Analgésicos (Antipirético)	Naproxeno**
Medicamentos	Antibióticos	Azitromicina**
Medicamentos	Antibióticos	Amoxicilina**
Medicamentos	Antimalárico	Cloroquina**
Medicamentos	Antimalárico	Hidroxiclороquina**
Medicamentos	Antiviral	Lopinavir/Ritonavir**
IR	Antiparasitario	Ivermectina**
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Arroz	Arroz para seco
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Leche	leche larga vida
Alimentos y bebidas no alcohólicas	azúcar	Azúcar refinada
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Quesos y productos afines	Queso campesino
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Aceites Comestibles	Aceite de girasol
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Hortalizas y legumbres frescas (II)	Arveja verde

División	Categoría	Producto
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Cebollas	Cebolla cabezona
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Cebollas	Cebolla en rama
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Papas	Papa negra
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Papas	Papa criolla
		Huevo
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Naranjas	Naranja
Artículos de aseo personal o de mantenimiento y limpieza	Artículos para Higiene Corporal	Jabón de tocador en barra

\*\*Toda concentración y forma farmacéutica aprobada por Invima.

Lo anterior, con el fin de evitar la especulación de precios y prevenir conductas de acaparamiento que pudieran presentarse durante la emergencia económica del país a costa del Covid-19<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> También se tuvo en cuenta el procedimiento reglamentario en el Decreto 507 del 1 de abril de 2022, que tiene como objetivo favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, los medicamentos y dispositivos médicos.



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Es así, como el Despacho al valorar la documentación obrante en el expediente, identificó que, para las fechas de suscripción – 31 de marzo de 2020 - y ejecución – 6 y 7 de abril de 2020 - del contrato No. 0210, no se tenía conocimiento de la existencia del listado general con los 26 productos de primera necesidad, toda vez que, fueron expedidas por el DANE el 7 de abril de 2020, por lo tanto, no podían ser línea de aplicación o de consulta en el esquema de contratación del Departamento del Magdalena. En otras palabras, al no existir la tabla guía de bienes al momento de celebrarse el contrato, mal puede predicarse, que debió consultarse. En este caso particular, la Entidad Territorial, elaboró un Plan de Acción Específico para la Calamidad Pública,<sup>32</sup> junto con un estudio de mercado<sup>33</sup>, con el propósito de asistir a la comunidad con mayor vulnerabilidad económica, entregando mercados solidarios integrados con los siguientes productos:

N°	PRODUCTO	N°	PRODUCTO
1	Aceite *900 MI	10	Crema Dental *60 MI
2	Arroz *500 Gramos	11	Jabón de Baño *120 Gramos
3	Azúcar *500 Gramos	12	Sal *500 Gramos
4	Harina de Maíz *500 Gramos	13	Café *500 Gramos
5	Harina de Trigo *500 Gramos	14	Pasta- Fideos *250 Gramos
6	Frijol Zaragoza *500 Gramos	15	Pasta- Spaguetti *250 Gramos
7	Frijol Cabeza Negra *500 Gramos	16	Chocolate *500 Gramos
8	Lenteja *500 Gramos	17	Gelatina Frutiño Sin Gramos
9	Atún Rallado en Aceite *140 Gramos	18	Milo *250 Gramos

*\*Productos que se estipularon de conformidad con el Estudio de mercado para la ejecución del contrato No. 0210 de 2020.*

Bajo este contexto, de estudio de mercado con dieciocho 18 productos enlistados, esta instancia, valoró las facturas No. 14FD-86542 y No. 14FD-86541 del 6 de abril de 2020<sup>34</sup>, las cuales detallan los productos vendidos por parte de Makro Super Mayoristas SAS:

<sup>32</sup> Plan de Acción Específico para la Calamidad Pública A folio 443 Cp. 2 ubicación "Cuaderno principal No. 2VFL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\1.- OFICINA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, documento: 1.2.- 08-02-2021 OFICIO", Plan de Acción Específico por Calamidad Pública aprobado el 26 de marzo de 2020, primera Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado el 28 de abril de 2020, segunda Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado 22 de julio de 2020

<sup>33</sup> Estudio de mercado para el contrato No. 0210 de 2020, ubicado en CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55.

<sup>34</sup> Facturas, ubicadas en CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55/ Archivo 15. - 16. - 17. - 18. ACTAS DE ENTREGA Y FORMATO DE ENTRADA A ALMACÉN

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 39 de 60

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425****FACTURA DE VENTA ELECTRÓNICA**

No. 14FD-86541

FECHA DE EXPEDICION 06-04-2020

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR	IVA	TOTAL
8424	ARROZ DIANA 500gX25u	8.000	55.992	7	\$447.936.000
101565	CREMA DENTAL COLGATE TRIACC 60mlX12 u	833	30.268	6	\$25.213.244
106999	AZUCAR BLANCA M& C 25 X 500 grx 25u	1.200	41.486	9	\$49.783.200
108076	JAB BRR REXONA ANTB FRESH 125gX7u	2.857	19.993	6	\$57.120.001
110202	GELATINA ANCHETERIA EN POLVO M&C	51	51.960	6	\$2.649.960
110202	GELATINA ANCHETERIA EN POLVO M&C	1	54.865	6	\$54.865
114540	CHOCOLATE MESA M&C TRADI 500g	20.000	3.910	9	\$78.200.000
116726	CAFÉ MOLIDO SELLO ROJO 500g	10.000	9.383	9	\$93.830.000
118372	FRIJOL ZARAGOZA DIANA 500g	10.000	3.807	0	\$38.070.000
118400	LENTEJA DIANA 500g	10.000	2.576	0	\$25.760.000
121821	MILO ACTIV-GO 250g	10.000	8.419	6	\$84.190.000
122150	ATUN ALAMAR BOCADOS EN AGUA 140g	30.000	5.181	6	\$155.430.000
123213	ACEITE DIANA VITAMINAS 900ml	10.000	5.397	9	\$53.970.000
123241	PACA SAL MI SAL 500X25U	150	21.277	0	\$3.191.550
123334	PASTA LA NIEVE SPAGUETTI 1000g	5.000	4.245	9	\$21.225.000
123335	PASTA LA NIEVE FIDEOS 1000g	5.000	4.245	9	\$21.225.000
150917	PACA HARINA DE MAIZ AREPA AREPA BLA 500 Gx24 u	1.250	37.533	9	\$46.916.250
306969	PACA SAL REFISAL ALTA PUREZA 500g	250	21.277	7	\$5.319.250
604526	PACA HARINA DE TRIGO LA NIEVE X 500	800	30.719	9	\$24.575.200
708292	GARBANZO FRIJOLERA 25 und X 500g	400	95.186	0	\$38.074.400
918372	GELATINA FRUTIÑO POLVO SURTIDA 40	1.460	12.984	6	\$18.956.640
<b>TOTAL, VENTA</b>					<b>\$1.291.690.560</b>

TARIFA	COMPRA	BASE/IMP	IVA
0= 00%	\$105.095.950	\$105.095.950	0
6= 19%	\$343.614.710	\$288.751.857	\$54.862.853
7= 00%	\$453.255.250	\$453.255.250	0
9= 05%	\$389.724.650	\$371.166.333	\$18.558.317
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.291.690.560</b>	<b>\$1.218.269.390</b>	<b>\$73.421.170</b>

**FACTURA DE VENTA ELECTRÓNICA**

No. 14FD-86542

FECHA DE EXPEDICION 06-04-2020

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR	IVA	TOTAL
8424	ARROZ DIANA 500gX25u	8.000	\$55.992	7%	\$447.936.000
101565	CREMA DENTAL COLGATE TRIACC 60mlX12 u	834	\$30.268	6%	\$25.243.512
106999	AZUCAR BLANCA M& C 25 X 500 grx 25u	1.200	\$41.889	9%	\$50.266.800
108076	JAB BRR REXONA ANTB FRESH 125gX7u	2.857	\$19.993	6%	\$57.120.001

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4****FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021****AUTO No. 1056****PÁGINA 40 de 60****POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

110202	GELATINA ANCHETERIA EN POLVO M&C	51	\$51.960	6%	\$2.649.960
110202	GELATINA ANCHETERIA EN POLVO M&C	1	\$51.810	6%	\$51.810
114540	CHOCOLATE MESA M&C TRADI 500g	20.000	\$3.910	9%	\$78.200.000
116726	CAFÉ MOLIDO SELLO ROJO 500g	10.000	\$9.383	9%	\$93.830.000
118372	FRIJOL ZARAGOZA DIANA 500g	10.000	\$3.807	0%	\$38.070.000
118400	LENTEJA DIANA 500g	10.000	\$2.576	0%	\$25.760.000
121821	MILO ACTIV-GO 250g	10.000	\$8.419	6%	\$84.190.000
122150	ATUN ALAMAR BOCADOS EN AGUA 140g	30.000	\$5.197	6%	\$155.910.000
123213	ACEITE DIANA VITAMINAS 900ml	10.000	\$5.397	9%	\$53.970.000
123241	PACA SAL MI SAL 500X25U	150	\$21.277	0%	\$3.191.550
123334	PASTA LA NIEVE SPAGUETTI 1000g	5.000	\$4.245	9%	\$21.225.000
123335	PASTA LA NIEVE FIDEOS 1000g	5.000	\$4.245	9%	\$21.225.000
150917	PACA HARINA DE MAÍZ AREPA AREPA BLA 500 Gx24 u	1.250	\$37.536	9%	\$46.920.000
306969	PACA SAL REFISAL ALTA PUREZA 500g	250	\$21.277	7%	\$5.319.250
604526	PACA HARINA DE TRIGO LA NIEVE X 500	800	\$30.719	9%	\$24.575.200
708292	GARBANZO FRIJOLERA 25 und X 500g	400	\$95.186	0%	\$38.074.400
918372	GELATINA FRUTIÑO POLVO SURTIDA 40	1.460	\$12.984	6%	\$18.956.640
<b>TOTAL, VENTA</b>					<b>\$1.292.685.123</b>

TARIFA	COMPRA	BASE/IMP	IVA
0= 00%	\$105.095.950	\$105.095.950	0
6= 19%	\$344.121.923	\$289.178.087	\$54.943.836
7= 00%	\$453.255.250	\$453.255.250	0
9= 05%	\$390.212.000	\$371.630.476	\$18.581.524,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.292.685.123</b>	<b>\$1.219.159.763</b>	<b>\$73.525.360</b>

Derivado de la información anterior, se constató que el valor total de la compra fue de DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS Mcte (**\$2.584.375.683**), situación corroborada en informe técnico<sup>35</sup> elaborado por la profesional de apoyo en Contaduría Pública de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, en el cual se precisa y detalla los productos que integraban los mercados solidarios y el número de éstos entregados por el contratista Makro S.A.S. a la Gobernación del Magdalena, teniendo en cuenta las facturas ya mencionadas, actas de entrega y formato de entrada a almacén<sup>36</sup>, así:

<sup>35</sup> A folio 659-672 Cp. No. 2

<sup>36</sup> Facturas, actas y formatos de entrada a almacén, ubicados en CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55/ Archivo 15. - 16. - 17. - 18. ACTAS DE ENTREGA Y FORMATO DE ENTRADA A ALMACÉN

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	VALOR	IVA	TOTAL	CANT. TOTAL	VR UNIT
ARROZ DIANA 500gX25u	16.000	55.992	7	895.872.000	400.000	2.240
CREMA DENTAL COLGATE TRIACC 60mlX12 u	1.667	30.268	6	50.456.756	20.000	2.522
AZÚCAR BLANCA M&C 25 X 500 gr, 25u	2.400	41.688	9	100.050.000	60.000	1.668
JAB BRR REXONA ANTB FRESH 125gX7u (*)	5.714	19.993	6	114.240.002	40.000	2.856
CHOCOLATE MESA M&C TRADI 500g	40.000	3.910	9	156.400.000	40.000	3.910
CAFÉ MOLIDO SELLO ROJO 500g	20.000	9.383	9	187.660.000	20.000	9.383
FRIJOL ZARAGOZA DIANA 500g	20.000	3.807	0	76.140.000	20.000	3.807
LENTEJA DIANA 500g	20.000	2.576	0	51.520.000	20.000	2.576
MILO ACTIV-GO 250g	20.000	8.419	6	168.380.000	20.000	8.419
ATÚN ALAMAR BOCADOS EN AGUA 140g	60.000	5.197	6	311.340.000	60.000	5.189
ACEITE DIANA VITAMINAS 900ml	20.000	5.397	9	107.940.000	20.000	5.397
PASTA LA NIEVE SPAGUETTI 1000g	10.000	4.245	9	42.450.000	10.000	4.245
PASTA LA NIEVE FIDEOS 1000g	10.000	4.245	9	42.450.000	10.000	4.245
GARBANZO FRIJOLERA 25 unid. X 500g	800	95.185	0	76.148.800	20.000	3.807
GELATINA FRUTIÑO				43.319.875	40.032	1.082
SAL MARCA MI SAL POR 500g				6.383.100	7.500	851
SAL MARCA REFISAL POR 500g				10.638.500	12.500	851
HARINA DE MAÍZ marca AREPA AREPA BLANCA por 500 gr				93.836.250	40.000	2.346
HARINA DE TRIGO LA NIEVE 500 gr				49.150.400	40.000	1.229
<b>VALOR TOTAL</b>				<b>2.584.375.683</b>		

\*Fueron entregados 18 productos - Tabla ubicada a folio 670 Cp. 2

De igual forma, con el objeto de determinar y justificar los productos entregados a la Gobernación del Magdalena por parte de MAKRO SUPER MAYORISTAS S.A.S., se empleó una metodología de comparación entre la información contentiva en las actas de entrega y formatos de entrada a almacén<sup>37</sup>, frente a las facturas No. 14FD-86542 y No. 14FD-86541<sup>38</sup> presentadas por el contratista, estableciendo que los dieciocho (18) productos cobrados fueron efectivamente entregados.

A su vez, al realizar la anterior valoración, se observaron las siguientes situaciones, que, pese a registrar variación en su cantidad o marca no afectaron la entrega y cumplimiento de lo contratado, léase:

- **Gelatina:** en las facturas de venta No. 14FD-86542 y No. 14FD-86541, se consignaron tres (3) ítems que no identifican claramente las cantidades, por lo que se tuvo en cuenta la información contenida en las Actas de entrega y documento de entrada a almacén según las cuales fueron recibidas **40.032** Unidades de Gelatina Frutiño. Teniendo en cuenta que el valor total de la gelatina cobrada por el contratista fue de \$ 43.319.875 y según las Actas de Entrega fueron recibidas 40.032 unidades de gelatina, esto arroja un valor unitario de \$ 1.082 (fl. 669 a 670 CP, No. 3)
- **Sal:** en las referidas facturas fueron cobradas dos marcas diferentes, las cuales fueron "MI SAL" y "REFISAL", por lo cual fue necesario verificar la

<sup>37</sup> Facturas, actas y formatos de entrada a almacén, ubicados en CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55/ Archivo 15. - 16. - 17. - 18. ACTAS DE ENTREGA Y FORMATO DE ENTRADA A ALMACÉN

<sup>38</sup> Facturas, ubicadas en CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55/ Archivo 15. - 16. - 17. - 18. ACTAS DE ENTREGA Y FORMATO DE ENTRADA A ALMACÉN



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 42 de 60

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

información de las actas de entrega y entrada a almacén con el fin de corroborar cantidades y marca recibidas, para finalmente confrontarla con la información contenida en las facturas del contratista, estableciendo que: i) El valor total de la sal facturada fue de \$ 17.021.600 y según las actas de entrega y entrada a almacén, se recibieron 20.000 libras -cantidad-, lo que arroja un valor unitario de \$ 851 por libra y; ii) en las Actas de Entrega y Entrada a almacén se refieren a "SAL", sin identificar la marca, y, en las facturas del contratista, como ya se ha indicado, aparecen dos ítems relacionados con la sal denominada "PACA SAL MI SAL 500X25U\*150", cantidad 150 y "PACA SAL REFISAL ALTA PUREZA 500g", cantidad 250, es así, como se tiene en las facturas que de la sal marca "MI SAL", fueron adquiridas 7.500 libras con un costo de \$ 6.383.100, para un valor unitario de \$851 y que de la sal marca "REFISAL", fueron adquiridas 12.500 libras por un valor total de \$10.638.500, esto es, un valor unitario de \$ 851. (fl. 669 a 670 CP, No. 3)

En este punto, se subraya en todo caso, que la diferencia de marca no implica menor o mayor valor de una respecto a la otra, pues el valor unitario de sal marca MI SAL y de sal marca REFISAL es idéntico, es decir \$851 por unidad.

- **Harina de Maíz:** en las facturas de venta No. 14FD-86542 y No. 14FD-86541, se refieren a pacas por 24 unidades, pero no se indica cuantas pacas, sin embargo, en la columna cantidades de ambas facturas se indica 1.250 sin especificar que corresponde al número de pacas, finalmente, se recibieron efectivamente 40.000 unidades, que era la cantidad contratada. El valor facturado, cobrado y pagado de este producto fue \$ 93.836.250, con un valor unitario de \$ 2.346, de la marca/referencia fue "HARINA DE MAÍZ marca AREPA AREPA BLANCA por 500 gr". (fl. 669 a 670 CP, No. 3)
- **Harina de trigo:** al observar las facturas de venta las cuales se refieren a "PACA HARINA DE TRIGO LA NIEVE X 500", y en la columna cantidad de cada factura, se indica "800", para un total de 1.600. Esta información no permite identificar la cantidad pues no se indican las unidades que contenía, por lo cual se verificó en las actas de entrega y documentos de entrada a almacén, encontrando que fueron recibidas 40.000 unidades de "HARINA DE TRIGO LA NIEVE 500 gr", por lo cual para determinar el valor unitario se divide el valor total facturado, cobrado y pagado, esto es, \$ 49.150.400 entre las 40.000 unidades recibidas, arrojando un valor de \$ 1.229 por libra. (fl. 669 a 670 CP, No. 3)

Una vez establecido el valor y los productos que finalmente fueron entregados al Departamento del Magdalena por parte del Contratista Makro Super Mayoristas S.A.S, se investigó, si al momento de la contratación – 31 de marzo de 2020 – existían, en el Sistema de Información de Precios – SIPSA- del DANE, los productos entregados por Makro, encontrando que, en los boletines semanales de precios mayoristas para las fechas 21 al 27 de marzo y del 28 de marzo al 3 de abril de

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
 RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

2020 (a folio 663 Cp. 2), cinco (05) productos no se encontraban en la plataforma digital, vr.g. lo expuesto en el informe técnico del 9 de abril de 2020, léase:

*“Los productos PASTA ESPAGUETTI, Gelatina Frutiño, Milo, Crema dental y Jabón de Baño, no se encontraron registrados en las fichas verificadas. Todo lo anterior se ilustra a continuación:*

GOBERNACIÓN	Boletín semanal precios mayoristas - 21 al 27 marzo de 2020					
	1.8. Productos procesados*					
PRODUCTOS REQUERIDOS	Producto	Mercado mayorista	Pesos por kilogramo			Tendencia
			Precio mínimo	Precio máximo	Precio medio	
ACEITE	Aceite vegetal mezcla	Santa Marta (Magdalena)	5.817	6.200	5.969	=
AZÚCAR	Azúcar refinada	Santa Marta (Magdalena)	2.560	2.720	2.640	+
CAFÉ	Café molido	Santa Marta (Magdalena)	15.600	18.000	17.024	=
CHOCOLATE	Chocolate dulce	Santa Marta (Magdalena)	10.250	10.333	10.292	+
HARINA DE TRIGO	Harina de trigo	Santa Marta (Magdalena)	1.840	1.840	1.840	=
HARINA DE MAÍZ	NO REGISTRADO					
ATÚN PALLADO EN ACEITE	NO REGISTRADO					
PASTA FIDEOS	Pastas alimenticias	Santa Marta (Magdalena)	3.760	4.000	3.880	=
SAL	Sal yodada	Santa Marta (Magdalena)	1.040	1.080	1.050	=
	1.4. Granos y cereales					
	Producto	Mercado mayorista	Precio mínimo	Precio máximo	Precio medio	Tendencia
ARROZ	Aroz de primera	Santa Marta (Magdalena)	3.120	3.200	3.165	+
FRIJOL CABEZA NEGRA	Frijol cabeza negra importado	Santa Marta (Magdalena)	5.091	5.455	5.227	-
FRIJOL ZARAGOZA	Frijol Zaragoza	Santa Marta (Magdalena)	6.182	6.182	6.182	=
LENTEJA	Lenteja importada	Santa Marta (Magdalena)	3.091	3.273	3.159	+
PASTA ESPAGUETTI	NO REGISTRADO					
Gelatina Frutiño	NO REGISTRADO					
Milo	NO REGISTRADO					
Crema Dental	NO REGISTRADO					
Jabón de Baño	NO REGISTRADO					

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Boletín semanal precios mayoristas - 28 de marzo al 3 abril de 2020

1.8. Productos procesados*					
Producto	Mercado mayorista	Pesos por kilogramo			Tendencia
		Precio mínimo	Precio máximo	Precio medio	
Aceite vegetal mezcla	Santa Marta (Magdalena)	5.817	6.200	5.969	=
Azúcar refinada	Santa Marta (Magdalena)	2.560	2.720	2.640	=
Café molido	Santa Marta (Magdalena)	15.600	18.000	17.024	=
Chocolate dulce	Santa Marta (Magdalena)	10.250	10.333	10.292	=
Harina de trigo	Santa Marta (Magdalena)	1.840	1.840	1.840	=
Harina precocida de maíz	Santa Marta (Magdalena)	2.500	2.667	2.625	n.d.
Lomitos de atún en lata	Santa Marta (Magdalena)	22.941	24.706	23.824	n.d.
Pastas alimenticias	Santa Marta (Magdalena)	3.760	4.000	3.880	=
Sal yodada	Santa Marta (Magdalena)	1.040	1.080	1.050	=
1.4. Granos y cereales					
Producto	Mercado mayorista	Pesos por kilogramo			Tendencia
		Precio mínimo	Precio máximo	Precio medio	
Arroz de primera	Santa Marta (Magdalena)	3.120	3.200	3.164	-
Frijol cabeza negra importado	Santa Marta (Magdalena)	5.091	5.455	5.227	=
Frijol Zaragoza	Santa Marta (Magdalena)	6.182	6.182	6.182	=
Lenteja importada	Santa Marta (Magdalena)	3.091	3.273	3.159	=
	NO REGISTRADO				
	NO REGISTRADO				
	NO REGISTRADO				
	NO REGISTRADO				
	NO REGISTRADO				

\*Extracto y cuadros tomados del informe técnico del 9 de abril de 2020 a folio 671-672, Cp. 2.

Consecuente con lo anterior, los boletines semanales de precios mayoristas cargados en la plataforma SIPSA del DANE, demuestran que, no todos los productos contratados se encontraban registrados en el sitio digital de referencia, como lo fueron la pasta spaguetti, milo, gelatina frutiño, jabón de baño y crema dental, situación que permite concluir, conforme a la lógica, que al no estar estos productos registrados en referida plataforma no se puede exigir al contratante que los precios de estos últimos fueran acordes en su totalidad con el SIPSA – Sistema de Información de Precios de Sector Agrícola-, no siendo procedente la categorización que empleo la DIARI, en la medida que se constató que cinco (5) de los productos contratados no podían ser consultados pues su precio no se registró en el SIPSA.

De otra parte, esta delegada, también resalta, que la escogencia de la propuesta de MAKRO SUPER MAYORISTAS S.A.S. fue la mejor opción disponible en el mercado, toda vez que: *i)* De las tres cotizaciones presentadas, la de MAKRO constituyó la de menor valor, en el total de los dieciocho (18) productos que en conjunto integraron el mercado solidario - sin dejar a un lado su buena calidad- y; *ii)* Porque apreciando individualmente el costo de los productos, ocho (8) de ellos, tuvieron el menor valor en relación a las demás cotizaciones.

En efecto, la anterior conclusión se puede apreciar conforme al siguiente cuadro:



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

**TABLA No. 05 ANÁLISIS DE PRECIOS DE PRODUCTOS PARA MERCADOS  
SOLIDARIOS**

N°	PRODUCTOS	Makro	Jumbo	Carulla
1	Aceite *900 ml	\$ 5.397	\$ 6.590	\$ 5.550
2	Arroz *500 Gramos	\$ 2.240	\$ 2.150	\$ 1.860
3	Azucar *500 Gramos	\$ 1.676	\$ 1.280	\$ 1.350
4	Harina de Maiz *500 Gramos	\$ 1.564	\$ 1.990	\$ 2.300
5	Harina de Trigo *500 Gramos	\$ 1.229	\$ 2.050	\$ 1.750
6	Frijol Zaragoza * 500 Gramos	\$ 3.807	\$ 3.354	\$ 2.900
7	Frijol Cabeza Negra *500 Gramos	\$ 3.807	\$ 3.290	\$ 3.200
8	Lenteja *500 Gramos	\$ 2.576	\$ 1.895	\$ 2.236
9	Atún Rallado en Aceite *140 Gramos	\$ 5.181	\$ 4.990	\$ 6.300
10	Crema Dental *60 ml	\$ 2.523	\$ 2.998	\$ 3.440
11	Jabón de Baño *120 Gramos	\$ 2.856	\$ 2.000	\$ 2.700
12	Sal *500 Gramos	\$ 851	\$ 775	\$ 600
13	Café *500 Gramos	\$ 9.383	\$ 8.990	\$ 8.400
14	Pasta - Fideos *250 Gramos	\$ 1.062	\$ 1.690	\$ 1.600
15	Pasta - Spaguetti * 250 Gramos	\$ 1.062	\$ 1.590	\$ 1.600
16	Chocolate *500 Gramos	\$ 3.910	\$ 5.990	\$ 5.750
17	Gelatina Frutiño	\$ 1.083	\$ 1.663	\$ 1.650
18	Milo *250 Gramos	\$ 8.420	\$ 7.990	\$ 8.800
<b>Valor total de productos</b>		<b>\$ 58.627</b>	<b>\$ 61.275</b>	<b>\$ 61.985</b>

\*Tabla No. 5 extraída del estudio de mercado para la adquisición de productos que integrarían los mercados solidarios entregados mediante la ejecución del contrato de compraventa No. 0210 de 2020. A folio 55 IP.

Conforme a lo expuesto, el material probatorio, permite confirmar que la contratación directa adelantada por la Gobernación del Magdalena, **observo la selección objetiva, al escoger la cotización o propuesta más favorable del mercado,** situación que se clarifica, con calcular el precio en el mercado de los productos objeto del Contrato 210-2020, considerando como base para la determinación del costo de los alimentos la información suministrada por el DANE y las cotizaciones de almacenes mayoristas que se decretaron y allegaron al expediente, como las de Tiendas ARA (fl. 533-535 Cp No. 3), Cencosud (fl. 536-562 y 571-597 Cp. No. 3), Almacenes Éxito y Supertiendas - Droguerías Olímpica (fl. 396-399 Cp No. 2), identificando como precio razonable del mercado para cada producto, el que se anota a continuación:

PRODUCTOS ENTREGADOS	PRECIOS DANE	SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA	Jerónimo Martins / tiendas ARA	CENCOSUD	ALMACENES ÉXITO	VALOR PROMEDIO del PERCIO MERCADO
ARROZ DIANA 500gX25u	1.560	1.960	S/ INF.	S/ INF.	1.735	\$1.752
FRIJOL ZARAGOZA DIANA 500g	3.091	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	\$3.091
LENTEJA DIANA 500g	1.546	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	\$1.546
ACEITE DIANA VITAMINAS 900ml	5.235	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	\$5.235
AZÚCAR BLANCA M& C 25 X 500 grx 25u	1.280	S/ INF.	S/ INF.	1.790	1.504	\$1.525
CAFÉ MOLIDO SELLO ROJO 500g	7.800	7.990	S/ INF.	S/ INF.	7.920	\$7.903
HARINA DE TRIGO LA NIEVE 500 gr	920	S/ INF.	S/ INF.	990	S/ INF.	\$955
PASTA LA NIEVE FIDEOS 1000g	3.760	S/ INF.	S/ INF.	5.360	S/ INF.	\$4.560
SAL MARCA MI SAL POR 500g / SAL MARCA REFISAL POR 500g	520	S/ INF.	S/ INF.	790	770	\$693



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

HARINA DE MAÍZ marca AREPA AREPA BLANCA por 500 gr	1.188	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	\$1.188
ATÚN ALAMAR BOCADOS EN AGUA 140g	3.429	4.850	S/ INF.	4.890	5.080	\$4.562
CHOCOLATE	5.125	4.950	S/ INF.	S/ INF.	S/ INF.	\$5.038
CREMA DENTAL COLGATE TRIACC 60mlX12 u	S/ INF.	3.824	3.196	2.790	4.072	\$3.471
JAB BRR REXONA ANTB FRESH 125gX7u	S/ INF.	2.066	1.663	2.497	S/ INF.	\$2.075
MILO ACTIV-GO 250g	S/ INF.	S/ INF.	6.990	8.590	7.770	\$7.783
PASTA LA NIEVE SPAGUETTI 1000g	S/ INF.	S/ INF.	4.980	5.873	S/ INF.	\$5.427
GELATINA FRUTIÑO	S/ INF.	1.200	S/ INF.	973	1.230	\$1.134

*\*Sobre el anterior cuadro, se tuvo como presupuesto, la homogeneidad de los mismos, en lo referente a sus condiciones de calidad, cantidad y lugar geográfico de entrega.*

Una vez identificado el valor promedio del mercado, se estableció la diferencia entre el valor comercial promediado de los dieciocho (18) productos respecto a los mismos ítems que fueron entregados y pagados en la ejecución del contrato No. 0210 de 2020, multiplicando el valor promedio del mercado de cada unidad de producto por las cantidades entregadas, arrojando como valor total de los insumos \$ **2.175.810.184**, véase:

PRODUCTOS ENTREGADOS	VALOR PROM. INDIVIDUAL	CANTIDAD ENTREGADA	VALOR PROM. A PRECIOS DE MERCADO
ARROZ DIANA 500gX25u	1.752	400.000	700.666.667
FRIJOL ZARAGOZA DIANA 500g	3.091	20.000	61.820.000
LENTEJA DIANA 500g	1.546	20.000	30.910.000
ACEITE DIANA VITAMINAS 900ml	5.235	20.000	104.706.000
AZÚCAR BLANCA M& C 25 X 500 grx 25u	1.525	60.000	91.480.000
CAFÉ MOLIDO SELLO ROJO 500g	7.903	20.000	158.066.667
HARINA DE TRIGO LA NIEVE 500 gr	955	40.000	38.200.000
PASTA LA NIEVE FIDEOS 1000g	4.560	10.000	45.600.000
SAL MARCA MI SAL POR 500g / SAL MARCA REFISAL POR 500g	693	20.000	13.866.667
HARINA DE MAÍZ marca AREPA AREPA BLANCA por 500 gr	1.188	40.000	47.500.000
ATÚN ALAMAR BOCADOS EN AGUA 140g	4.562	60.000	273.732.150
CHOCOLATE	5.038	40.000	201.500.000
CREMA DENTAL COLGATE TRIACC 60mlX12 u	3.471	20.000	69.410.000
JAB BRR REXONA ANTB FRESH 125gX7u	2.075	40.000	83.017.407
MILO ACTIV-GO 250g	7.783	20.000	155.666.667
PASTA LA NIEVE SPAGUETTI 1000g	5.427	10.000	54.265.000
GELATINA FRUTIÑO	1.134	40.032	45.402.960
<b>VALOR TOTAL A PRECIOS DE MERCADO</b>			<b>2.175.810.184</b>

Del ejercicio anterior, y tomando como referencia el valor cobrado por los mismos productos en ejecución del contrato 210/2020, que fue de \$ **2.584.375.683**, se podría colegir que el valor diferencial cuantificado es por **CUATROCIENTOS OCHO**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

**MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS Mcte (\$408.565.499)**, al cual, teniendo en cuenta que en los pagos derivados en la clase de contrato que se estudia, deben ser cobrados costos como los tributos municipales y departamentales, que para este caso correspondieron a:

- PROBIENESTAR DEL ADULTO MAYOR	3%	\$73.122.875
- PROCULTURA (hasta 500 smlv)	2%	\$48.748.583
- PRODESARROLLO CONTRATOS (mayor a 10 smlv)	1%	\$24.374.292
- PROHOSPITALES UNIRSIARIOS PÚBLICOS	2%	\$48.748.583
- REFUNDACION UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	2%	\$48.748.583
<b>TOTAL:</b>		<b>\$243.742.916</b>

*\*Datos extraídos de la orden de pago No. 562 del 7 de abril de 2020 la cual contiene la relación de los gastos a liquidar y enumera los ítems de estampillas consideradas como gasto a descontar. A folio 55 del Cp de IP. Documento denominado "10. Orden de pago 562".*

Suma total que debe ser restada, dejando como diferencia definitiva entre el valor cobrado y el valor promedio según precios del mercado de los productos la cantidad de **CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS Mcte. (\$ 164.822.583)**, suma que, a su vez, fue confirmada mediante informe técnico elaborado por la profesional de apoyo técnico para el despacho, así:

*"(..)se tiene en cuenta que estos valores descontados y referidos corresponden a un gasto adicional a cargo del contratista, este valor debe ser descontado de la diferencia calculada en el numeral tercero del cuestionario absuelto dentro del presente informe, esto es \$408.565.499, diferencia que queda reducida a \$164.822.583. (408.565.499 - 243.742.916)." – folio 672 Cp. No. 3-*

Establecida la diferencia entre el costo promedio de los mercados respecto al valor pagado en el contrato, incluyendo los costos asociados al mismo y asumidos por el contratista, se estableció una utilidad aproximada del dinero resultante en esta operación comercial a favor del proveedor MAKRO SUPER MAYORISTAS S.A.S, tasada en **CIENTO SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS VEINTIDOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS Mcte. (\$164.822.583)**, equivalente al **7.58%** del total del contrato, la cual se considera razonable en cuanto a: **i)** El contrato de suministro se dio con ocasión de una urgencia manifiesta derivada de la pandemia COVID-19, en la cual, las reglas del mercado convencional se vieron notoriamente impactadas por múltiples razones de tipo especulativo en el precio de los productos; **ii)** Estas alteraciones de salubridad conllevaron inclusive, a que, el Gobierno Nacional expidiera la Resolución 000078 del 07 abril de 2020, por medio de la cual fijó el listado de productos de primera necesidad mientras perduraran las causas que motivaron la declaratoria de la emergencia económica y ecológica; al punto que dicha reglamentación coincidió exactamente, con la ejecución del contrato No. 0210 de 2020 y la entrega de los mercados<sup>39</sup>, labor que

<sup>39</sup> Actas de entrega del 6 y 7 de abril de 2021, ubicadas a folio 55 de la CP de IP, documento número 9



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 48 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

se desarrolló los días 06 y 07 de abril de 2020; *iii*) Las pruebas valoradas, acreditan, que la propuesta más favorable objetivamente, fue la de MAKRO SAS y; *iv*) El ordenamiento jurídico colombiano, no estableció porcentajes mínimos o máximos para determinar las Utilidades del contratista, debiéndose, determinar, razonable y proporcionalmente, en consideración a la naturaleza del contrato, las condiciones del mercado o la experiencia e infraestructura del proponente, que indique los costos en los cuales se comprometió a ejecutar el contrato estatal,<sup>40</sup> junto con el análisis de la utilidad habitual en actuaciones administrativas similares, entre otras, también relevantes.

Lo anterior, como quiera que, la utilidad o beneficio económico, si fue reconocida como una de las finalidades de la contratación estatal, es así como el artículo 3º reza: “*Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*” – Lo Subrayado fuera de texto- En concordancia con el artículo 5º numeral 1º ibidem. Actos jurídicos, que se soportan en el consenso, en la autonomía de la voluntad y conmutatividad – *art. 1498 Código Civil*-, entre otras, claro está, que deben ser congruente con la naturaleza del contrato estatal, donde prima la prevalencia del interés general, los propósitos de la función pública y el principio de legalidad.

En este sentido, debe existir una simetría en las prestaciones o equivalencias entre sí, que permitan el equilibrio en la economía del acuerdo, es decir, el cubrimiento financiero de los costos en la prestación del servicio y un margen del servicio prestado, que deberá ser correlativo a la finalidad estatal, de satisfacer las necesidades colectivas previstas.

Sumado a lo expuesto, respecto a la utilidad percibida por parte del contratista que ejecuta su obligación adquirida, se tiene entonces que, en los contratos de naturaleza pública – artículo 32 Ley 80 de 1993 -, en los cuales no se especifique un margen de utilidad, la misma se podría calcular en un 5%, concepto expuesto en sentencia de 2019 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección A, Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Bogotá D.C., catorce (14) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02569-01(58894

*"(...) la Sala considera que sobre el valor de la propuesta se debe calcular el cinco por ciento (5%) por concepto de la utilidad esperada, por ser el*

<sup>40</sup> Sobre el particular, el artículo 28 DE LA INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS CONTRACTUALES. Señala: “*En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos.*”



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 49 de 60

882

POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425

***porcentaje que normalmente se espera obtener por la ejecución de los negocios jurídicos celebrados con el Estado*** (negrita y subrayada por fuera del texto)

Con el anterior alcance Jurisprudencial y teniendo claro que es innegable la existencia de la ganancia de utilidades a la hora de contratar con el Estado, se tiene que, la aplicación del 5% como utilidad no es estrictamente obligatoria, pues, por regla general es la que ***normalmente*** se aplica, en la medida que, al no existir una prohibición en el ordenamiento positivo entre porcentajes mínimos o máximos para determinar el AIU, es permisible, que el rango de utilidad, obedezca a condiciones de razonabilidad y proporcionalidad comprendidas entre el 5 y el 10% de acuerdo al monto contractual estipulado.

Habitualmente y por reglas de experiencia los valores de la Administración, Imprevistos y Utilidad – AIU-, la cual permite determinar el costo total de la obra, teniendo en cuenta las condiciones del mercado se discrimina el 10% para la administración, un 5% para los imprevistos, y otro 5% para la utilidad dentro de lo cotidianamente aplicado, pero al momento de realizar el estudio de la aproximación metodológica para el cálculo de la AIU<sup>41</sup>, se encuentra que, los rangos generalmente aceptados están dentro del 20 al 30% del costo directo, distribuidos en 10 a 15% para administración, de 5 al 7% de imprevistos y utilidades entre 5 a 10%, con la prevención de no exceder el 30% de la suma total entre los tres ítems, es así como, al no existir en la legislación colombiana el impedimento de tener una utilidad razonable mayor al 5%, se aprueba como estándar general un margen entre el 5 al 10% siendo razonable y coherente con relación a la responsabilidad social de contratar con el Estado.

Ahora bien, fue claro el Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Martha Nubia Velásquez Rico, en Sentencia del 19 de Julio de 2018, radicado No. 57.576, en precisar:

*“(...) más allá de los componentes en que se desagregue el presupuesto de un contrato, con base en la cual los proponentes calculen o fijen el precio de sus ofertas, en la generalidad de los casos el precio de que **se compone al menos de dos elementos esenciales: los costos y la utilidad**, elementos cuya composición o estructuración interna dependerá, a su turno, de las condiciones técnicas, financieras y legales de cada contrato”* (negrita propia del despacho)

Es así como, dentro del contrato No. 0210 de 2020, el elemento utilidad a favor de Makro Super Mayoristas S.A.S. se presentó, la cual fue calculada en **7.58%**, por la ejecución de un contrato de **\$2.584.375.683**, monto que resulta ajustado a un rango **razonable**, y que, al existir este presupuesto y/o elemento, se pretendió encontrar un precio orientado a sufragar el costo real de la prestación y de antemano ofrecer un provecho empresarial al contratista, pues, si en una adjudicación no hubiera un

<sup>41</sup> Aproximación metodológica para el cálculo del AIU. Rojas, M. & Bohórquez, N. (2008).



CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 50 de 60

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

beneficio estaríamos hablando de un acto no justo ni de mercado, digno de reproche<sup>42</sup>. Dicho lo anterior, para este proceso, el contratista recibió un adecuado lucro guiado a permitirle incrementar su patrimonio por el cumplimiento de las actividades pactadas.<sup>43</sup>

En este punto del considerando, el Despacho resalta que, para el momento de la suscripción del contrato –31 marzo de 2020- el contratista ya había asumido los riesgos que evidentemente conoció el país como lo fue la indiscriminada fluctuación de precios en múltiples productos que para ese momento, aún estaban ausentes de reglamentación en lo que corresponde a la fijación del listado de productos de primera necesidad, hecho que solo sucedió hasta el 07 abril hogaño como ya se indicó con anterioridad – *Resolución 000078* -, significando entonces que, para ese momento específico y dada la problemática del país – emergencia sanitaria- que el contratista asumiera los riesgos asociados al cumplimiento del contrato resulta ser un acto no meritorio de reproche, sino por el contrario, de exaltar, más aún cuando el objeto contractual efectivamente se cumplió en un porcentaje del 100%, dentro de los plazos previstos.

Continuando con la argumentativa de esta decisión, los mercados requerían ser entregados con diligencia y eficiencia, para lo cual se estableció un plazo de 15 días contado a partir de la firma del acta de inicio (fl. 55 CP IP documento 15), labor que fue ejecutada en su integridad inclusive, en un tiempo menor al previsto como sucedió en este caso, toda vez que, los mismos fueron entregados al departamento de Magdalena en dos (2) días, como lo acreditan las actas de entrega. (a folio 55 Cp IP, documento denominado “9. Actas de entrega” y condensadas a folio 515 del CP No. 2)

Como resultado, está plenamente acreditado que el contratista, cumplió el contrato a cabalidad, y optimizó el tiempo de ejecución de éste; circunstancias que no pueden pasar inadvertidas, y que, por el contrario, fortalecen aún más el monto de utilidad resultante de su operación comercial, que fue del 7.58% equivalente en un monto de **\$164.822.583**.

En definitiva, y en razón a la sana crítica y la persuasión racional, para el contratista dentro de la contratación estatal existe el derecho de una remuneración razonable, proporcional y justa como retribución por el cumplimiento del objeto contractual, a sabiendas de que, en estos acuerdos de voluntades la administración busca la absoluta aplicación de los fines del estado y ,por otro lado, el contratista se interesa en un beneficio a su favor, lo anterior en aplicación del artículo 28 de la Ley 80 de 1993, el cual establece con ocasión a la interpretación de las reglas contractuales que, en las cláusulas y obligaciones de todo contrato conmutativo deben regir la buena fe, **igualdad, equilibrio entre prestaciones y derechos de las partes**.

<sup>42</sup> BLANQUER CRIADO, David. Los contratos del sector público. Valencia 2013. P. 193. T. I.

<sup>43</sup> “En efecto la Entidad Pública que acude al negocio jurídico, directa o indirectamente, espera un beneficio colectivo, y el contratista, por su parte, pretende con la suscripción del acuerdo incrementar su patrimonio” Consejo de Estado. M.P. Enrique Gil Botero. Sentencia del 24 de octubre de 2013, radicado de proceso 24.697



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

Expuesto lo anterior, se colige que, al no existir una utilidad desproporcionada, sino por el contrario razonable en equivalencia a un **7.58%** en la ejecución de un contrato por valor de **\$2.584.375.683**, la misma no constituye detrimento patrimonial alguno para la Nación, por ende, desvirtuándose el primer elemento integrante de la responsabilidad fiscal.

Por otra parte, con ocasión al segundo hecho, tratándose **del pago de mayores valores sin justificación**, como anteriormente se describió, en el auto No. 1288 del 30 de octubre de 2020 el cual abrió el proceso ordinario de responsabilidad fiscal en debate, que la Gobernación del Magdalena adquirió productos que no estaban contemplados en el estudio de mercado realizado<sup>44</sup> y que su adquisición generó un pago costoso, impidiendo la compra de otros productos a menor precio, resaltando la falta de planeación del Departamento del Magdalena, al violentar los principios de la Administración Pública, principalmente el de planeación, eficacia, eficiencia y economía, al comprar 20.000 unidades del producto MILO ACTIV-GO 250 gr, por valor de \$168.380.000, debido a su inexistencia en los planes de adquisición del Departamento.

En este punto, el Despacho arriba a la conclusión, que no existe hecho irregular que reprochar, en tanto que, la Gobernación del Magdalena, realizó y aplicó el Plan de Acción Específico para la Calamidad Pública,<sup>45</sup> estipulando como eje de acción "II. ASISTENCIA HUMANITARIA", la compra y entrega de mercados solidarios, kit de desinfección y de limpieza, para satisfacer las necesidades básicas de las familias con vulnerabilidad económica, es así, como en el estudio de mercado general y/o departamental<sup>46</sup> se identificó, para los 29 municipios integrantes del ente territorial un promedio de 86.166 familias que serían objeto del beneficio, véase:

<sup>44</sup> Estudio de mercado para la adquisición de productos y compra de bonos para mercados populares solidarios a folio 443 Cp. 2, carpeta denominada "FL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\2.- OFICINA ASESORA PAE, DOCUMENTO: 2.6.- Estudio de mercado- Adquisición de Productos para conformar Mercados Populares Solidarios-V2"

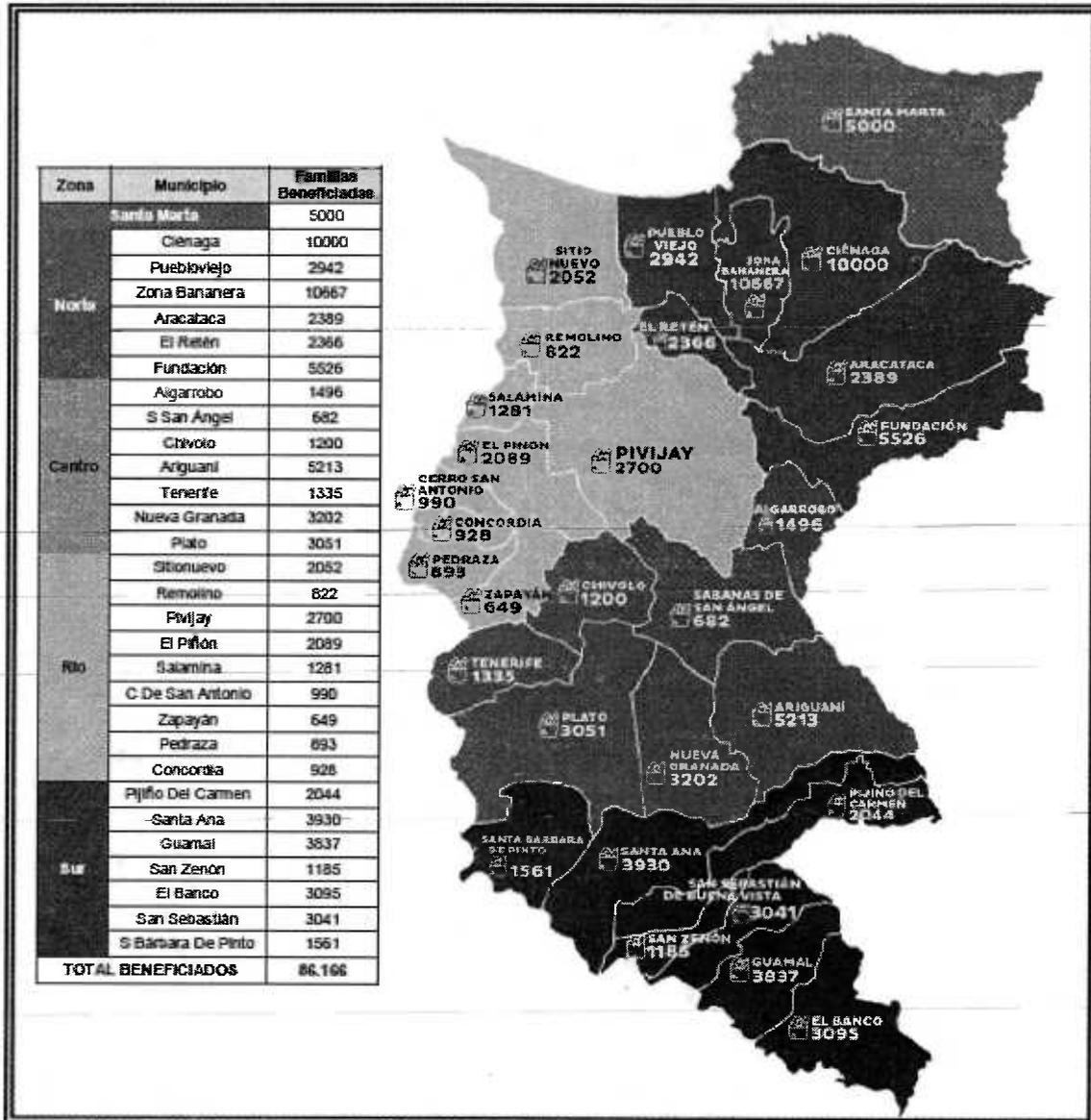
<sup>45</sup> Plan de Acción Específico para la Calamidad Pública A folio 443 Cp. 2 ubicación "Cuaderno principal No. 2\FL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\1.- OFICINA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, documento: 1.2.- 08-02-2021 OFICIO", Plan de Acción Específico por Calamidad Pública aprobado el 26 de marzo de 2020 (1), 1era Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado el 28 de abril de 2020, 2nda Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado 22 de julio de 2020

<sup>46</sup> Estudio de mercado para la adquisición de productos y compra de bonos para mercados populares solidarios a folio 443 Cp. 2, carpeta denominada "FL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\2.- OFICINA ASESORA PAE, DOCUMENTO: 2.6.- Estudio de mercado- Adquisición de Productos para conformar Mercados Populares Solidarios-V2"



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

**GRÁFICO No. 1 FAMILIAS BENEFICIADAS POR MUNICIPIOS CON MERCADOS POPULARES SOLIDARIOS**



Igualmente, en el mismo documento, se describieron como “guías” los siguientes productos que integrarían los mercados solidarios entregados a las familias de esos municipios, los cuales, tendrían ejecución en varios contratos, obsérvese:

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

**TABLA No. 1 PRODUCTOS GUÍAS PARA CONFORMAR LOS MERCADOS  
POPULARES SOLIDARIOS**

	ÍTEM	PRODUCTO	UNIDAD	PESO UNITARIO
Alimentos	1	Acetite	Millilitros	900
	2	Arroz	Gramos	500
	3	Pasta	Gramos	500
	4	Fideo	Gramos	500
	5	Granos (Cabecita Negra)	Gramos	500
	6	Grano( Zaragoza)	Gramos	500
	7	Grano (Lentejas)	Gramos	500
	8	Atún	Gramos	140
	9	Sardina	Gramos	425
	10	Salsa de tomate	Gramos	175
	11	Salsita	Caja	100
	12	Sal	Gramos	500
	13	Harina de Maíz	Gramos	500
	14	Harina de trigo	Gramos	500
	15	Chocolate	Gramos	500
	16	Café	Gramos	500
	17	Azúcar	Gramos	500
	18	Panela	Gramos	500
	19	Gelatina	Gramos	200
Aseo	20	Crema dental	Millilitros	60
	21	Jabón de baño	Unidad	1
	22	Papel higiénico	Unidad	1
	23	Detergente	Gramos	500
	24	Jabón azul	Unidad	1
	25	Blanqueador	Millilitros	1.000
	26	Toallas higiénicas	Paquete	1

Si bien es cierto, los productos anteriormente relacionados, fueron tomados como guía departamental, es menester resaltar, que la palabra “guía”, dada la incidencia que esta tiene en el curso de esta actuación, la cual hace alusión a *-aquello que dirige o encamina-*<sup>47</sup>, es entonces, una meta, pauta, faro o norte, ultimando que el verbo de referencia no es absoluto ni significa que sean los únicos que se deban ponderar.

Dicho de otra manera, la guía no impide, excluye o niega que se pueda incluir otros productos afines. Sumado a lo anterior, una vez analizado el material probatorio obrante en el expediente de esta actuación fiscal, se identificó que el estudio de mercado a folio 443 Cp. 2, del cual se tomó la tabla No. 1, ya ilustrada, e igualmente señalada en el auto de apertura, - *Hecho No. 2* -, fue de origen y fin general para el Departamento del Magdalena, es decir, el margen de todos los contratos de ayuda humanitaria que se suscribieron por la entidad territorial y los supermercados con mayor cobertura en el mencionado departamento – *Makro SAS, Carulla, Grupo Éxito, entre otros* -, los cuales tenían como objeto la adquisición para conformar mercados solidarios en atención a la población vulnerable dentro de la emergencia económica nacional provocada por la pandemia, concluyendo entonces, que a pesar de tener unos productos guías a adquirir, cada uno de los acuerdos celebrados tendrían, sin ser una obligación<sup>48</sup>, su propio análisis y estudio de mercado, dando cabida a la

<sup>47</sup> Definición tomada del Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, Actualización 2020, ruta <https://dle.rae.es/cu/%C3%ADa?m=form>.

<sup>48</sup> Decreto No. 1082 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*” el cual reza respecto a la declaración de urgencia manifiesta en la subsección 4, artículo



**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

presencia de variación en cantidad y selección de productos para la conformación de los mercados solidarios.

Así las cosas, es claro, que existían dos (2) referentes de guías o pautas para la identificación y adquisición de los productos que conformarían la ayuda humanitaria, ambos concebidos dentro de una planeación contractual.

Es así, como la Gobernación del Magdalena con el propósito de cumplir el objeto del **contrato de compraventa No. 0210 de 2020**, del cual se ocupa este operador fiscal, elaboró un estudio de mercado para la adquisición de los productos que conformaron los mercados solidarios<sup>49</sup>, relacionando una lista con dieciocho (18) productos incluido el MILO 250 GRAMOS, dejando entrever que, al interior de su planeación, el mismo, si estaba contemplado dentro del plan de adquisición para la ayuda humanitaria del departamento, nótese:

**Tabla No. 2 PRODUCTOS SOLICITADOS**

N°	PRODUCTO	N°	PRODUCTO
1	Aceite *900 MI	10	Crema Dental *60 ml
2	Arroz *500 Gramos	11	Jabón de Baño *120 Gramos
3	Azúcar *500 Gramos	12	Sal *500 Gramos
4	Harina de Maíz *500 Gramos	13	Café *500 Gramos
5	Harina de Trigo *500 Gramos	14	Pasta - Fideos *250 Gramos
6	Frijol Zaragoza * 500 Gramos	15	Pasta - Spaguetti * 250 Gramos
7	Frijol Cabeza Negra *500 Gramos	16	Chocolate *500 Gramos
8	Lenteja *500 Gramos	17	Gelatina Frutiño ←
9	Atún Rallado en Aceite *140 Gramos	18	Milo *250 Gramos

\*Tabla No. 2, tomada del estudio de mercado para la selección de los ofertantes del Cto. 0210 de 2020, a folio 55 Cp. 1 IP.

Con ocasión a los anteriores productos preestablecidos y solicitados por la entidad territorial, y una vez convocadas y recibidas las propuestas por parte del departamento, se observó que se tuvo como criterio de selección, el postulado que, la canasta de bienes ofrecida por cada uno de los oferentes, estuviera integrada por lo menos en quince (15) productos – *Estudio de Mercado del contrato No. 0210/2020* - esenciales que permitieran a la comunidad destino suplir las necesidades de alimentación y de aseo básicas, por esta razón, fueron analizadas las siguientes propuestas:

2.2.1.2.1.4.2 "...Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto ad-ministrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos."

<sup>49</sup> Estudio de mercado para el contrato No. 0210 de 2020, ubicado en *CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55*.

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

**Tabla 3. Propuestas recibidas por la Gobernación del Magdalena**

N°	Proponente	Cantidad de productos ofrecidos
1	La Primera – Restaurante Bar	22
2	La Recetta Soluciones Gastronómicas	9
3	Distriabarrotos Alrovilla y Compañía S.A.S.	18
4	Abata S.A.S.	18
5	Distribuciones El Sol	6
6	Makro Supermayorista S.A.	18
7	Grupo Éxito	22
8	Surtiendas Los Paisas E.U.	26
9	Hirsholmen Handeskompagni	1
10	Grupo San Pedro Torre Fuerte S.A.S.	2
11	Industrias Fuller Pinto S.A.	1
12	Inversiones Lache & CIA Ltda.	1
13	Alberto Charris Mercado	1
14	Juan Pablo Padierna Castiblanco	1
15	Corporación Quantum	1

De las cuales, teniendo en cuenta temas como: precio del mercado; calidad; cantidad; cobertura y actividad económica<sup>50</sup>, fueron finalmente elegidos tres oferentes a futuro de ser contratistas: MAKRO SAS, YUMBO y CARULLA, los cuales ofertaron así:

**TABLA No. 05 ANÁLISIS DE PRECIOS DE PRODUCTOS PARA MERCADOS  
SOLIDARIOS**

N°	PRODUCTOS	Makro	Jumbo	Carulla
1	Aceite *900 Ml	\$ 5.397	\$ 6.590	\$ 5.550
2	Anoz *500 Gramos	\$ 2.240	\$ 2.150	\$ 1.860
3	Azucar *500 Gramos	\$ 1.676	\$ 1.280	\$ 1.350
4	Harina de Maiz *500 Gramos	\$ 1.564	\$ 1.990	\$ 2.300
5	Harina de Trigo *500 Gramos	\$ 1.229	\$ 2.050	\$ 1.750
6	Frijol Zaragoza * 500 Gramos	\$ 3.807	\$ 3.354	\$ 2.900
7	Frijol Cabeza Negra *500 Gramos	\$ 3.807	\$ 3.290	\$ 3.200
8	Lenteja *500 Gramos	\$ 2.576	\$ 1.895	\$ 2.236
9	Atún Rallado en Aceite *140 Gramos	\$ 5.181	\$ 4.990	\$ 6.300
10	Crema Dental *60 ml	\$ 2.523	\$ 2.998	\$ 3.440
11	Jabón de Baño *120 Gramos	\$ 2.856	\$ 2.000	\$ 2.700
12	Sal *500 Gramos	\$ 851	\$ 775	\$ 600
13	Café *500 Gramos	\$ 9.383	\$ 8.990	\$ 8.400
14	Pasta - Fideos *250 Gramos	\$ 1.062	\$ 1.690	\$ 1.600
15	Pasta - Spaguetti * 250 Gramos	\$ 1.062	\$ 1.590	\$ 1.600
16	Chocolate *500 Gramos	\$ 3.910	\$ 5.990	\$ 5.750
17	Gelatina Frutiño	\$ 1.083	\$ 1.663	\$ 1.650
18	Milo *250 Gramos	\$ 8.420	\$ 7.990	\$ 8.800
<b>Valor total de productos</b>		<b>\$ 58.627</b>	<b>\$ 61.275</b>	<b>\$ 61.985</b>

<sup>50</sup> En el Estudio de mercado para el contrato No. 0210 de 2020, se analizaron quince ofertas de distintos supermercados, donde se tuvo en cuenta que dentro de las mismas existieran, por lo menos, los 15 productos esenciales, donde finalmente se identificó que, solo seis de los quince oferentes cumplían ese requisito, y que por precio, calidad, cantidad cobertura y actividad económica, los supermercados mayoristas aptos para ser el futuro contratista serian Jumbo, Carulla y Makro SAS.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 56 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

*\*Tabla No. 5, tomada del estudio de mercado para la selección de los ofertantes del Cto. 0210 de 2020, a folio 55 Cp. 1 IP.*

Consecuente con el anterior cuadro, la Entidad Territorial realizó un paralelo de precios entre las tres opciones de mercado, donde evidenció, mediante un comparativo entre los precios de Makro frente a los de Jumbo, la existencia de una diferencia del 4% equivalente a \$2.648 MCTE, y respecto a Carulla el valor diferencial de \$3.358 MCTE constitutivo en el 5.4%, lo que hacía más **económica y viable** la elección de Makro Super Mayoristas S.A.S.

Teniendo claro que para estipular el precio de los contratos se debe tomar como primario el "*justo precio*" en conveniencia al interés público, colige esta instancia que, la elección de Makro Super Mayoristas S.A.S. como contratista, fue derivada de un estudio de mercado donde se valoró: **i) Calidad; ii) Precio; iii) Productos ofertados; iv) Actividad económica - distribuidora de alimentos, bienes esenciales para el hogar- y; v) Capacidad para surtir los productos solicitados**, dejando la clara noción, del respeto y aplicación de los principios característicos en la Administración Pública, principalmente el de **planeación, eficacia, eficiencia, moralidad y economía**.

De manera que, el valor invertido por parte de la entidad territorial, al momento de adquirir 20.000 unidades de MILO ACTIV-GO 250 gr, por monto de \$168.380.000, primero, reiteramos, fue prevista desde la misma planeación contractual, su precio es ajustado al mercado y fue entregado a la población destino y; segundo, se privilegia un producto que normalmente no está al alcance de la población objetivo, que por su calidad y/o beneficios nutricionales reivindican la condición humana,; por ello, su adquisición no se puede cuestionar por situaciones sujetas al mero precio y con esto, determinar equívocamente, que se impidió la compra de otros productos, más aún, las administraciones públicas, no son empresas de negocios, **sino organizaciones que están al servicio de la comunidad y del interés general**, por tanto, en su régimen de contratación no deben presentarse apreciaciones subjetivas ni reduccionistas en la estimación de los precios, ni mucho menos pretender realizar buenos negocios o beneficios para el contratista<sup>51</sup>, la importancia de esa contratación siempre debe ser la satisfacción de las necesidades del pueblo respetando el llamado justo precio y el equilibrio económico.

De igual forma, no le es dable al Órgano de Control Fiscal, cuestionar qué productos se incluyen o se descartan para la ayuda humanitaria de una población en condición de vulnerabilidad, lo menester, es observar, que los productos adquiridos, incluidos el Milo, si hicieron parte de la planeación contractual, tan es así, que estaba incluido en la guía del estudio de mercado, se adquirieron y se entregaron para su consumo, sin poderse catalogar como un pago mayor injustificado, con el argumento, que se hubiera podido adquirir otros productos en mayor cantidad y menor precio. Esto sería admitir, que determinada población no tendría derecho, por su condición, al goce de un producto que sobresale en el mercado entre sus equivalentes. Vr. g.,

<sup>51</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Op., Cit.* 727-729 p.



886  
CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4

FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021

AUTO No. 1056

PÁGINA 57 de 60

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

en esta equivocada perspectiva que sustento una apertura, tampoco sería posible, a manera de símil, que una población con bajos recursos, no pudiera recibir de una entidad pública, para su dispendio, bienes como leche marca Alpina, arroz marca Roa o Diana, pasta Montechello, jamón marca Pietran, entre otras, al existir en el mercado productos de menor precio.

Bajo las anteriores consideraciones, esta instancia, constata que, la administración departamental del Magdalena, durante el desarrollo y ejecución del contrato No. 0210 de 2020, en obediencia a **los principios de planeación, eficacia, eficiencia, moralidad y economía**, realizó: **(i)** el Plan de Acción Específico por Calamidad Pública a causa del Covid-19, en el cual se desarrolla la aplicación de la ayuda humanitaria comprendida en suministros de mercados solidarios, bonos e implementos de cuidado personal preventivo<sup>52</sup>, y; **(ii)** Elaboró Estudios de mercado general<sup>53</sup> y específico<sup>54</sup>, donde se identificaron las familias a beneficiar, los productos guía de adquisición para la integración de los mercados solidarios, relación de los supermercados con cobertura en el departamento, análisis de los precios de productos por supermercado, identificación de la media del mercado, lista de productos a adquirir y selección de oferentes, demostrando finalmente que el producto MILO ACTIV-GO 250 gr, si bien es cierto, no estaba como “guía” en el estudio general, empero **si se consolidó en el estudio de mercado específico** que encaminó la ejecución del contrato No. 0210 de 2020. En este contexto, el posible “**pago costoso**” del MILO, obedece a apreciaciones subjetivas, en el entendido de haberse podido adquirir otros productos a menor precio y mayores cantidades; situación que es ajena a la competencia de la Contraloría, quien constitucionalmente le está prohibido coadministrar.

De manera tal, que, sobre el estudio probatorio y en observancia de la planeación para el desarrollo del contrato No. 0210 de 2020, ejecutado en un porcentaje del 100%<sup>55</sup>, la delegada determina que, el acuerdo de voluntades fue pagado con recursos públicos, los cuales fueron objeto de beneficio para 10.000 familias en estado de vulnerabilidad dentro del territorio del Departamento del Magdalena, permitiendo satisfacer el interés general del pueblo, impidiendo entonces, catalogar la existencia de un daño al Erario, pues la utilización y disposición de dichos ingresos estatales fue de manera eficiente y eficaz, dando cumplimiento a los fines esenciales del Estado.

<sup>52</sup> A folio 443 Cp. 2 ubicación “Z:\PRF-36425-2020 DTO MAGDALENA\CP2\FL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\1.- OFICINA PARA LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES, documento: 1.2.- 08-02-2021 OFICIO”, Plan de Acción Específico por Calamidad Pública aprobado el 26 de marzo de 2020 (1), 1era Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado el 28 de abril de 2020, 2nda Modificación al Plan de Acción Específico por Calamidad Pública, aprobado 22 de julio de 2020

<sup>53</sup> Estudio de mercado para la adquisición de productos y compra de bonos para mercados populares solidarios a folio 443 Cp. 2, carpeta denominada “FL 443 Resp EE0009229 Jurídica\REQUERIMIENTO CONTRALORÍA OFICIO No. 2021EE0009229 DEL 27-01-2021\2.- OFICINA ASESORA PAE, DOCUMENTO: 2.6.- Estudio de mercado- Adquisición de Productos para conformar Mercados Populares Solidarios-V2”

<sup>54</sup> Estudio de mercado para el contrato No. 0210 de 2020, ubicado en CARPETA PRINCIPAL No 1- IP-064\REFERENCIA CRUZADA ER0058734 FOLIO 55.

<sup>55</sup> Acta de entrega del 7 a de abril de 2020, emitida por Makro SAS, donde se refleja la entrega de 10.000 mercados solidarios compuestos por los 18 productos contractados. A folio 515 Cp. 2.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 58 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

A manera de conclusión, sobre el hecho fiscal No. 2, no se puede afirmar un daño al patrimonio público, por la adquisición del producto MILO, al no estar en la lista guía del Estudio de Mercado Departamental para la adquisición de productos que integraron los mercados solidarios, pues sería tanto, como desconocer, que el daño al erario, como elemento prioritario de la responsabilidad fiscal, debe ser cierto, cuantificable a su real magnitud y antijurídico - SU- 620/1996 -, y en el presente caso, está probado, que el producto MILO ACTIV-GO 250 gr, ofertado y luego contratado, en cantidad y calidad fue el que finalmente se entregó a la Gobernación del Magdalena y por ende a la población objetivo, sin existir sobreprecio, menos, se puede aludir a una gestión antieconómica<sup>56</sup>, cuando la misma obedeció a una planeación, a un proceso de selección objetiva y cumplió con los fines de la contratación estatal.

En este orden, este despacho, apartándose de lo indicado en el auto que abrió el proceso, y por lo anteriormente expuesto, se desvirtuó el presunto daño patrimonial al Estado, pues efectuada la valoración del material probatorio con relación al segundo hecho generador, encuentra el operador que, el mismo no es constitutivo de detrimento patrimonial y al no haberse configurado el elemento anterior, resulta innecesario analizar los demás elementos integrantes de la responsabilidad fiscal (conducta de gestión fiscal y el nexo causal)

Por último, con fundamento en la valoración en conjunto del material probatorio, los dos hechos que originaron la apertura de la presente actuación no son constitutivos del daño patrimonial del Estado, lo que conlleva a la decisión de archivo del presente proceso dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000; precepto que a la letra establece:

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

### **3. RESPUESTA A SOLICITUD DE PRUEBAS.**

Este Despacho procede a resolver las pruebas anteriormente enunciadas por los sujetos procesales, en virtud de las solicitudes Nos. 2021ER0061194 del 14 de mayo de 2021 y 2021ER0065088 del 21 de mayo de 2021, señalando que:

<sup>56</sup> Es decir, a un precario manejo y administración de los bienes o fondos públicos en las etapas de recaudo, adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición.

 <b>CONTRALORÍA</b> <small>GENERAL DE LA REPÚBLICA</small>	<b>CONTRALORÍA DELEGADA INTERSECTORIAL N° 4</b>
	<b>FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021</b>
	<b>AUTO No. 1056</b>
	<b>PÁGINA 59 de 60</b>
<b>POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425</b>	

En observancia de la decisión de fondo que adopta esta delegada, conforme al artículo 47 de la Ley 610 del 2000, se considera innecesario el decreto y práctica de las pruebas requeridas, al haberse determinado con el material probatorio obrante en el expediente, identificado en el título "V. MEDIOS DE PRUEBA" y valorado en su conjunto en este considerando, que los dos hechos generadores que motivaron la apertura de la presente actuación no fueron constitutivos de daño patrimonial al Estado.

**Grado de Consulta**

En atención a la decisión de ARCHIVO que se adopta y con el propósito de garantizar el control de legalidad, la prevalencia del interés general, el debido proceso y teniendo en cuenta, que, en la presente causa, actúan sujetos procesales representados por defensores de oficio, se enviará el proceso a la segunda instancia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el cual fue modificado por el artículo 132 del decreto 403 del 16 de marzo del 2020, donde se ampliaron términos de envió a segunda instancia, y los términos para proferir la respectiva providencia, norma que será aplicada al presente caso conforme a su parágrafo transitorio, que dispone que tal modificación se aplicará a los procesos que se inicien con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Ley. Por lo tanto, se dará el trámite dentro de los parámetros establecidos en el mencionado, que reza:

*"Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro del término de ocho (8) días siguientes a su notificación, a su superior funcional o jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador.*

*Si transcurridos dos (2) meses de recibido el expediente por el superior no se hubiere proferido la respectiva providencia, quedará en firme el fallo o auto materia de la consulta, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario moroso".*

En mérito de lo anterior, el suscrito Contralor Delegado Intersectorial No. 4 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción,

**RESUELVE**

**PRIMERO: ARCHIVAR** el presente proceso de responsabilidad fiscal en favor de los investigados, que se enuncian a continuación, conforme a lo estipulado en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, toda vez que los hechos no son constitutivos de detrimento patrimonial, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia a favor de los señores:

- **CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR**, identificado con cedula de ciudadanía No. C.C. No. 85.448.338, Gobernador del Departamento del Magdalena, periodo actual.



**CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**CONTRALORÍA DELEGADA  
INTERSECTORIAL N° 4**

**FECHA: 30 DE JUNIO DE 2021**

**AUTO No. 1056**

**PÁGINA 60 de 60**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ARCHIVA EL PROCESO ORDINARIO DE  
RESPONSABILIDAD FISCAL PRF-80011-2020-36425**

- **RAFAEL ENRIQUE DE LAVALLE CERA** identificado con cedula de ciudadanía No. 80.850.827, Jefe de Oficina de Programas de Alimentación de la Gobernación del Magdalena, periodo actual.
- **RITA MARÍA HERNÁNDEZ DE HERRERA** identificada con cedula de ciudadanía No. 26.733.070, Profesional del área presupuestal de la Gobernación del Magdalena, periodo actual.
- **JENNY MARCELA CAMACHO NEUTO**, identificada con cedula de ciudadanía No. 57.462.212, Jefe de la oficina de contratación de la Gobernación del Magdalena, periodo actual.

Y al tercero civilmente responsable:

- **LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS**, identificado con el NIT. 860.002.400-2. - PÓLIZA DE SEGURO DE MANEJO GLOBAL DEL SECTOR OFICIAL No. 3001971 expedida el 19 de noviembre de 2019

**SEGUNDO: ADVERTIR** que, si con posterioridad a la presente decisión aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de sustento para el archivo aquí dispuesto, se ordenará la reapertura de la acción fiscal, conforme lo previsto en el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

**TERCERO: NOTIFICAR POR ESTADO** la presente providencia en los términos del artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 y 4 del decreto 491 de 2020 y advertir que contra ella no procede recurso alguno.

**CUARTO: ENVIAR** dentro de los ocho (8) días siguientes, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 132 del Decreto 403 de 2020, la presente decisión a la sala fiscal y sancionatoria para que se surta el grado de consulta.

**QUINTO: EJECUTORIADA** la presente decisión, comuníquese al representante legal de la entidad afectada y envíese el expediente al archivo de gestión, efectuando los registros correspondientes en los sistemas de información.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GERMAN MARIN ZAFRA**

Contralor Delegado Intersectorial No. 4  
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción