



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UN GRADO DE CONSULTA

EXPEDIENTE	PROCESO ORDINARIO DE DOBLE INSTANCIA (antes de imputación) PRF No. 80763-2021-38419
ENTIDAD AFECTADA	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS. C.C. No. 66.899.321 Gerente General de Aseguramiento de la EPS Coomeva para la época de los hechos. LUIS MIGUEL BERNAL CARO. C.C. No. 79.655.261 Director Nacional de Medicamentos de la EPS Coomeva para la época de los hechos.
PROCEDENCIA	GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL VALLE DEL CAUCA
AUTO DE APERTURA	Auto No. 258 del 15 de abril de 2021
AUTO EN CONSULTA	Auto No. 385 del 18 de junio de 2025
ASEGURADORA	MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. Póliza de manejo global comercial No.1501220000075
CUANTÍA DEL DAÑO	Inicial \$195.601.753 Final \$209.726

LA CONTRALORA DELEGADA INTERSECTORIAL No. 4 DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA RESPONSABILIDAD FISCAL, INTERVENCIÓN JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

Con fundamento en lo establecido en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo No. 04 del 18 de septiembre de 2019, el artículo 64F del Decreto Ley 267 de 2000, adicionado por el artículo 20 del Decreto Ley 2037 de 2019 en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las conferidas por el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, la Resolución Organizacional REG-OGZ-0748 del 26 de febrero de 2020 y la REG-ORG-0036 del 17 de junio de 2020, procede a resolver el Grado de Consulta, en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y los derechos y garantías fundamentales, respecto del Auto No. 385 del 18 de junio de 2025, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca dentro del PRF No. 80763-2021-38419, que decidió el archivo del proceso a favor de los investigados por no gestión fiscal.



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

1. ANTECEDENTES Y HECHOS

1.1. Antecedentes

La presente acción fiscal tiene su origen en la Auditoría de Cumplimiento practicada a Coomeva Entidad Promotora de Salud S.A., correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2020. En el marco de dicha auditoría, se determinaron varios hallazgos, entre ellos, el número 5 correspondiente a FACTURACION DE MEDICAMENTOS, objeto de apertura de la presente investigación en cuantía de \$195.601.753,00, del que se destacó un presunto detrimento de los recursos parafiscales recibidos y administrados por Coomeva EPS S.A., como consecuencia de irregularidades en la facturación de medicamentos.

En particular, se verificó que, al realizar el cruce entre los listados de precios máximos regulados establecidos en las circulares expedidas por la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos y la base de datos de facturación de Coomeva EPS S.A. para las vigencias 2019 y primer semestre de 2020, se advirtieron medicamentos facturados por parte de los prestadores de servicios por encima de los precios máximos permitidos objeto de regulación y posteriormente pagados por Coomeva EPS S.A., lo que generó entonces un mayor valor pagado en determinados medicamentos.

1.2 Hecho que dio origen a la actuación.

Mediante Auto No. 258 del 15 de abril de 2021, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca dio formal apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal PRF No. 80763-2021-38419, estableciendo como hecho generador del daño el siguiente:

"Hallazgo No. 4 Facturación de medicamentos (A- D- F- OI) Comisión Nacional de Precios de Medicamentos Circular Número 04 (1/09/2006) Establece "Referencia: Decisiones de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos.

I. Régimen de Libertad Vigilada

"Artículo 1°. Régimen general. Todos los medicamentos que se comercializan a nivel nacional, se incorporan en el régimen de libertad vigilada, con excepción de aquellos que ingresan a los regímenes de



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

libertad regulada o control directo, de conformidad con lo establecido en la presente circular. Parágrafo. Los medicamentos que en el registro sanitario expedido por el Invima tengan autorizada su venta libre, se mantendrán en el régimen de libertad vigilada, salvo en los casos excepcionales indicados en la presente circular”.

II. Del Sistema de Información de Precios Medicamentos

“Artículo 21. Del Sistema de Información de Precios Medicamentos. De conformidad con el parágrafo del artículo 245 de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Precios de Medicamentos, Sismed, tendrá como objetivo proveer la información necesaria para la regulación del mercado de medicamentos en el país, para lo cual el Ministerio de la Protección Social, realizará las acciones para: 1. Normalizar el registro, almacenamiento, flujo, transferencia y disposición de la información para la regulación del mercado de medicamentos en toda la cadena de producción y distribución. 2. Establecer los niveles de información, agregación y análisis para la toma de decisiones e investigaciones que incluyan precios, calidad y farmacovigilancia por evento adverso de los medicamentos. 3. Contribuir a la disminución de las asimetrías de información existentes en el sector, a través de la disposición y uso de información uniforme, integrada y de calidad. 4. Facilitar el acceso a la información no reservada sobre precios de medicamentos a los actores del Sistema General de Salud y al público en general, en armonía con las políticas del Gobierno en esta materia, y 5. Coordinar con la Comisión, la Secretaría Técnica y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo las necesidades de información para efectos de la política y labores de vigilancia y control de precios de medicamentos.”

III. Régimen de Reportes

“Artículo 22. Modificado. Circular 01 de 2007 Art. 3. — Comisión Nacional de Precios de Medicamentos Reportes por parte de laboratorios y mayoristas. Todos los laboratorios farmacéuticos productores o importadores de medicamentos, debidamente registrados ante el Invima y todos los mayoristas de medicamentos que comercialicen dichos productos, deberán reportar dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre la siguiente información discriminada mensualmente de cada medicamento vendido a cualquier actor, a saber: a) El valor total de las ventas netas, durante el período, de cada una de las presentaciones por medicamento; b) El número total de unidades vendidas, durante el período, de cada una de las presentaciones por medicamento; c) El precio unitario más alto y el más bajo de ventas netas, durante el período, de cada una de las presentaciones por medicamento; d) El número de la factura o del contrato de menor y mayor precio. Parágrafo 1°. La información de que trata el presente artículo deberá reportarse separadamente para los canales de distribución institucional y comercial. En el evento de ser requerida dicha información, todas las facturas relacionadas con las ventas netas de medicamentos deberán estar disponibles para su revisión. Adicionalmente, los obligados a reportar bajo este artículo, deberán mantener disponibles listas de las facturas o contratos soporte de los reportes, relacionadas de manera consecutiva en folios debidamente numerados. Parágrafo 2°. Todas las personas naturales o jurídicas que compren directamente medicamentos a los laboratorios farmacéuticos productores o importadores y vendan al por mayores medicamentos, deberán reportar la información del precio de venta de los mismos, conforme a los literales de que trata el presente artículo.



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Artículo 24. Modificado. Circular 02 de 2007 Art.1. Comisión Nacional de Precios de Medicamentos. Reportes por parte de otras entidades. Todas las Entidades Promotoras de Salud, EPS, Empresas Sociales del Estado, ESE, Cajas de Compensación Familiar, Direcciones Territoriales de Salud que compren medicamentos, deberán reportar en los plazos establecidos en el Anexo Técnico número 2 de la Circular número 01 de 2007, la siguiente información discriminada mensualmente de cada medicamento adquirido a saber: a) a) El valor total de las compras durante el período, de cada una de las presentaciones por medicamento; b) b) El número total de unidades compradas, durante el período, de cada una de las presentaciones por medicamento; c) c) El precio unitario más alto y el más bajo de compra, durante el período, de cada una de las presentaciones por medicamento; d) d) El número de la factura o de contrato de menor y mayor precio. Parágrafo 1°. Las EPS, las ESE y las IPS con servicios hospitalarios y/o quirúrgicos del sector privado, deberán reportar los precios de los medicamentos que recobren al Fosyga, de conformidad con el Anexo Técnico número 1 de la Circular número 01 de 2007. Parágrafo 2°. Las Empresas Sociales del Estado deberán reportar de manera agregada las compras de las IPS pertenecientes a su propia red de prestación de servicios de salud. Parágrafo 3°. En el evento de ser requerida la información de que trata el presente artículo, todas las facturas relacionadas con la compra de medicamentos deberán estar disponibles para su revisión. Adicionalmente, los obligados a reportar bajo este artículo, deberán mantener disponibles listas de las facturas o contratos soporte de los reportes, relacionadas de manera consecutiva en folios debidamente numerados."

VI. Circulares de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos "Circular 07 de agosto 6 de 2018, 'Por la cual se incorporan unos medicamentos al régimen de control directo con fundamento en la metodología de la Circular 03 de 2013 de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, se fija su Precio Máximo de Venta y se dictan otras disposiciones.

Circular 08 de 28 de diciembre de 2018, Por la cual se modifica parcialmente la Circular 07 de 2018 Circular 10 de 27 de enero de 2020. Por la cual se unifica y se adiciona el listado de los medicamentos sujetos al régimen de control directo de precios, se fija su Precio Máximo de Venta, se actualiza el precio de algunos medicamentos conforme al índice de Precios al Consumidor - IPC y se dictan otras disposiciones Circular 11 de abril 1 de 2020. Por la cual se modifica los artículos 1, 4 y 6 de la Circular 10 de 2020".

Durante la evaluación y análisis de la información se tuvo en cuenta lo siguiente: • Listado de precios de medicamentos regulados en las circulares 07, 08, 10 y 11 • Margen adicional para las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS, artículo 9 de la circular 7 de agosto 6 de 2018.

• Fecha de la orden del servicio.

Al realizar cruce de los listados de precios regulados en las circulares de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos y la base de datos, de facturación de Coomeva EPS, vigencias 2019 y primer semestre de 2020, se evidenció medicamentos facturados por los prestadores de servicios por encima de los precios máximo regulados por un total de \$195.6 millones, como se describe en el siguiente cuadro:



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Precio de Medicamentos facturados por encima del valor regulado - Vigencia 2019 y primer semestre de 2020

NIT Prestador	2019	2020	Total
800149026	5.048.165	7.761.303	12.809.467
800194798	30.418	2.338.297	2.368.715
802010614		1.002.693	1.002.693
802020334	3.401.243	184.159	3.585.402
804013017	509.039	153.678	662.718
805003605		345.433	345.433
805006389	278.924		278.924
805017350	1.583.557		1.583.557
805030765	38.103.728	24.191.427	62.295.155
811016192		237.188	237.188
811016426		2.413.538	2.413.538
811046900		2.201.193	2.201.193
816001182	35.736.255	18.443.753	54.180.008
860007336		6.686.339	6.686.339
890307200		1.296.397	1.296.397
890324177		8.583	8.583
890911816		375.269	375.269
899999092	30.441		30.441
900098550		16.159.391	16.159.391
900112351		18.608.193	18.608.193
900236850	45.662	5.920.034	5.965.695
900328323		156.160	156.160
900437964	1.137.714	1.015.223	2.152.937
900463808		184.821	184.821
900850834		13.537	13.537
Total general	85.905.146	109.696.607	195.601.753

Fuente: Cruce Listado de Regulación de precios de medicamentos Base de Datos Facturación -Cooimeva EPS.

1.1. Actuaciones procesales.

- Auto de Apertura No. 258 del 15 de abril de 2021 del proceso de responsabilidad fiscal PRF No. 80763-2021-38419, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca. (222_20210415_ auto 258 por medio del cual se da apertura al prf)

Notificaciones.

- ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS, notificada mediante aviso No. 139-2021 del 1 de julio de 2021. (223_20210701_2021ie0052159_devolucion diligencias de notificacion auto 258)
- LUIS MIGUEL BERNAL CARO, notificado mediante aviso No. 139-2021 del 1 de julio de 2021. (223_20210701_2021ie0052159_devolucion diligencias de notificacion auto 258)
- Auto No. 483 del 26 de julio de 2021, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca fija fecha y hora para diligencia de versión libre de los investigados dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (51_11_20212207_ auto fija fecha versiones_ok)



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

- Auto No. 651 del 27 de septiembre de 2021, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca designa profesional para rendir informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (231_20210927_ auto 651 por medio del cual se designa profesional para rendir informe técnico)
- Auto No. 804 del 18 de noviembre de 2021, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca reconoce personería para actuar dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419 al abogado JORGE MARIO RIVADENEIRA MORA como apoderado de confianza de los investigados ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS y LUIS MIGUEL BERNAL CARO. (236_20211118_ auto 804 por medio del cual se le reconoce personería a apodera de presuntos)
- Auto No. 079 del 17 de febrero de 2022, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca pone a disposición informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. ((76_66_20221402_ auto_ corre-traslado-info-tecnico nuevo 079 ayda).
- Auto No. 384 del 25 de mayo de 2022, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca decreta nulidad del informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (81_75_20221005_ auto que decreta la nulidad parcial del informe técnico).
- Auto No. 446 del 22 de junio de 2022, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca designa profesional para rendir informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (88_83_20221406_ auto_ que_ desigana_ apoyo_ tecnico 446 ayda m).
- Auto No. 065 del 16 de febrero de 2023, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordena la aclaración, adición y/o ampliación de informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (103_104_20231602_065 auto q solicita aclaracion de informe técnico).
- Auto No. 151 del 8 de marzo de 2023, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca pone a disposición un informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (251_20230308_ auto 151 mediante la cual se pone a disposicion un informe técnico).



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

- Auto No. 232 del 29 de marzo de 2023, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordena la aclaración, adición y/o ampliación de informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (214_20230329_auto 232 por medio del cual se ordena aclaracion adicion o complementacion del informe técnico).
- Auto No. 331 del 15 de mayo de 2023, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca aclara, corrige y modifica el auto de apertura No. 258 del 16 de abril de 2021 dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (121_136_20231505_auto no 331 se aclara corrige y modificacion auto no 258).
- Auto No. 128 del 4 de marzo de 2024, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca reconoce personería para actuar dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419 al abogado GUSTAVO ALBERTO HERRERA AVILA como apoderado de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. (142_20240304_auto no 128 reconoce personeria prf_38419).
- Auto No. 385 del 2 de julio de 2024, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca pone en conocimiento las aclaraciones y/o complementación realizada al informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (161_20240702 auto no 385 que pone en conocimiento aclaraciones realizadas al informe tecnico_).
- Auto No. 472 del 9 de agosto de 2024, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca vuelve a fijar fecha y hora para diligencia de versión libre de los investigados dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (179_20240809 auto no 472 fija hora y fecha version libre_ prf-2021_38419).
- Auto No. 574 del 4 de septiembre de 2024, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordena el archivo del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (205_20240904 auto no 547 de archivo ministerio de salud_ prf_2021_38419 def).
- Auto No. URF2-1452 del 21 de octubre de 2024, por medio del cual se resuelve un grado de consulta y se revoca el auto de archivo del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (259_urf2-1452 oct 21).



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

- Auto No. 085 del 27 de febrero de 2025, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca decreta práctica de pruebas dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (268_20250227 auto no 085 de obediencia).
- Auto No. 244 del 28 de abril de 2025, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordena aclaración, complementación y/o adición de informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (281_20250428_auto no 244 ordena aclaracion complementacion o adicion de informe tecnico prf-80763-2021-38419).
- Auto No. 314 del 26 de mayo de 2025, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca pone a disposición las aclaraciones realizadas al informe técnico dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (294_20250526 auto no 314 que pone a disposicion aclaraciones realizadas al informe tecnico 38419).
- Auto No. 362 del 9 de junio de 2025, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca decreta prueba trasladada dentro del proceso PRF No. 80763-2021-38419. (303_20250609 auto no 362 decreto de pruebas trasladada prf-80763-2021-38419 - amo_).
- Auto No. 385 del 18 de junio de 2025, por medio del cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordena el archivo del proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. PRF-80763-2021-38419 a favor de todos los investigados. (318_20250618_385 auto de archivo ministerio de salud_prf_2021_38419).

La Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca remitió el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80763-2021-38419, a través del Sistema de Información de Responsabilidad Fiscal – SIREF, el cual fue asignado para surtir el Grado de Consulta, mediante Auto de Asignación No. 789 del 27 de junio de 2025, a la Contraloría Delegada Intersectorial No. 4.

1.2. Decisión por la que conoce este Despacho.

Se trata del Auto No. 385 del 18 de junio de 2025, mediante el cual la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80763-2021-38419, decidió el archivo de la actuación a favor de los vinculados por



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

considerar que los mismos no ejercieron gestión fiscal alguna y, por lo tanto, no existió conducta objeto de reproche fiscal.

Luego de dar cuenta de la competencia, el antecedente, los fundamentos de derecho y actuaciones procesales, el Cuerpo Colegiado realizó un análisis del material probatorio obrante en el expediente, de manera especial, analizó los diversos informes técnicos rendidos dentro del proceso, las funciones de los vinculados y la situación subjetiva de la extinta persona jurídica Coomeva EPS S.A.

En lo que atañe al hecho irregular del presente proceso por el cual finalmente se archivó a favor de los investigados **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS** y **LUIS MIGUEL BERNAL CARO**, el Cuerpo Colegiado concluye, luego de considerar diferentes situaciones, que el mismo corresponde a la facturación de medicamentos por parte de los prestadores de servicios de Coomeva EPS S.A, “por encima de los precios máximos regulados vigencia 2020, por la suma de **DOSCIENTOS NUEVE MIL SETECIENTOS VEINTISEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$209.726)**, es decir por un mayor pagado (SIC), específicamente en los **medicamentos BONDONAT CONCENTRADO DE SOLUCION PARA INFUSION 6 MG/6ML CUM 19950632-1, y SPIRIVA RESPIMAT CUM 19991309**”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).¹

En tal virtud, el juzgador procedió a analizar la conducta de cada uno de los desvinculados para determinar su responsabilidad y contribución en la materialización del presunto hecho dañoso por el cual se dio formal apertura al proceso de responsabilidad fiscal. En ese análisis, el Cuerpo Colegiado comenzó analizando el caso de la señora **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS**, quien para la época de los hechos ostentaba el cargo de GERENTE GENERAL EPS Dir Nal Holguines CLI y de acuerdo con certificado de existencia y representación legal² de Coomeva E.P.S S.A. del 9 de julio de 2021, ese cargo traía consigo la representación legal de la sociedad.

Del actuar de la señora **CRUZ LIBREROS**, el juzgador de primera instancia consideró que en su condición de representante legal de la sociedad anónima, su actividad y

¹ Página 42 de 54 del Auto No.385 del 18 de junio de 2025 por medio del cual la Gerencia Departamental del Valle del Cauca ordenó el archivo dentro del proceso No. PRF-80763-2021-38419.

² Documento con nombre 20210709_ANEXO CERTIFICADO_COOMEVA_ORIGINAL_(F12-24).pd dentro de la subcarpeta 316_20250611_anexos acta traslado de prueba documental prf-80763-2021-38430



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

ejercicio “estaba supeditado a lo dispuesto por los órganos de administración y dirección, como lo son la Asamblea General de Accionistas y la Junta Directiva, entes que podían exigir cuentas periódicas respecto de la forma de ejecución del mandato, ordenar modificaciones o correcciones en sus lineamientos, así como, rectificar o enmendar aquellas operaciones que hubiere efectuado el gerente, o que se encontraran en proceso de ejecución, de acuerdo a su visión mayoritaria; así como, ejercer un control previo a las actuaciones del gerente, en virtud de sus potestades de administración, a fin de realizar supervisión a dichas actuaciones las cuales debían dar cumplimiento a las orientaciones realizadas por COOMEVA”.

A renglón seguido, el Cuerpo Colegiado detalló la situación del investigado **LUIS MIGUEL BERNAL CARO**, respecto del cual encontró que el mismo desempeñó el cargo de Director Nacional de Medicamentos EPS Dir Nal Holguines CLI para la época de los hechos y que de acuerdo con el manual de funciones, tenía como misión *“Diseñar, desarrollar y liderar la implementación de los modelos de Atención Farmacéutica que aseguren la calidad y eficiencia en la compra, distribución y administración de medicamentos, dispositivos e insumos para la población afiliada a Coomeva EPS tanto en los régimen contributivo como en el subsidiado”.*

Descendiendo al análisis jurídico-sustancial, el juzgador de instancia, analizó en primer lugar que por expreso mandato legal son directamente las entidades promotoras de salud las que administran los recursos provenientes por concepto de Unidad de Pago por Capitación – UPC, como sería el caso de Coomeva E.P.S S.A. En ese sentido, encontró pertinente citar el concepto No. 2015300003908 del 26 de mayo de 2015 proferido por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de Antioquia en punto de la gestión fiscal de las personas jurídicas de derecho privado; de este concepto, se puede extraer como paraje relevante lo siguiente:

*“(…) esta oficina ha venido manteniendo que en caso de que una **persona jurídica de carácter privado** tenga atribuida la calidad de gestora fiscal, por ejemplo en virtud de un vínculo contractual, y en ejercicio de dicha actividad produzca un daño al patrimonio público, es ella la que sería el sujeto activo de la responsabilidad, y no las personas naturales que obraron a su nombre, pues quien asume la obligación de administrar los recursos públicos es la persona jurídica y es contra ella, cabeza de su representante legal, contra quien debe dirigirse el proceso de responsabilidad fiscal”*

Asimismo, el Cuerpo Colegiado, hilvanando la posición jurídica precitada, reforzó la misma con el pronunciamiento de la Dirección Jurídica de la Contraloría General de la República en virtud del concepto jurídico No. 50527 del 25 de septiembre de 2006, a través del cual se indicó:



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

“En cuanto a la responsabilidad fiscal de las personas jurídicas de carácter privado, que sean gestoras fiscales por una atribución legal o contractual, y que en ejecución de su gestión produzcan un menoscabo al patrimonio público administrado, sería sujeto activo de la responsabilidad la persona jurídica, en primera instancia y si es el caso, comprobada la participación mediante conductas dolosas o gravemente culposas podría proceder a las personas naturales que obraron a nombre y representación de la empresa, sin perder de vista que la primera llamada a responder es la persona jurídica, en términos patrimoniales

En este escenario, el proceso de responsabilidad fiscal debe tramitarse en contra de la persona jurídica, pero en cabeza de su representante legal, quien dispondrá del mismo arsenal procesal para defender a la empresa que represente. El fallo con responsabilidad fiscal, afectaría al patrimonio de aquella, al igual que las medidas cautelares que se produzca”.

Seguidamente, el juzgador de primera instancia concluyó respecto de los dos investigados que los mismos “se encontraban laborando para dicha Compañía en los cargos de GERENTE GENERAL EPS Dir Nal Holguines Cli y DIRECTOR NAL MEDICAMENTOS EPS Dir Nal Holguines CL, a través de Contrato indefinido suscrito con COOMEVA EPS, quienes además para el desarrollo de sus actividades debían cumplir con los lineamientos impartidos por dicha persona jurídica a través de los miembros de la junta directiva, no es procedente continuar con su vinculación al presente proceso, pues quien debe vincularse es la persona jurídica como tal, a través de su representante legal.

Por lo anterior, considera el Despacho es deber proceder al archivo del proceso en favor de los mencionados señores.”.

Bajo el escenario anterior, el Cuerpo Colegiado procedió a revisar la situación subjetiva de quien sería el primer llamado a responder como presunto responsable fiscal, para este caso, la persona jurídica Coomeva E.P.S S.A. Para tal efecto, el juzgador, encontró que en virtud de la Resolución No. 20215100013230-6 del 27 de septiembre de 2021 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud, se ordenó la intervención administrativa forzosa para administrar y controlar a Coomeva E.P.S S.A., designando como Agente Especial Interventor a Felipe Negret Mosquera. Posteriormente, se tuvo en cuenta que a través de la Resolución No. 2022320000000189-6 de 25 de enero de 2022, la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó la liquidación de Coomeva E.P.S S.A., resaltando que el presente proceso de responsabilidad fiscal no hizo parte de la masa liquidatoria por cuanto nunca se vinculó de manera formal a Coomeva E.P.S S.A como presunto responsable fiscal.



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Como resultado de lo anterior, el agente liquidador de Coomeva E.P.S S.A., profirió la Resolución L002-2024, por medio de la cual resolvió declarar terminada la existencia legal de Coomeva EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN, teniendo como efectos de dicha medida la imposibilidad de iniciar o promover por parte de cualquier tercero demanda o actuación administrativa contra COOMEVA EPS S.A EN LIQUIDACIÓN, al carecer de capacidad procesal.

Con fundamento en lo anterior, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, consideró que *“Coomeva EPS S.A., actualmente se encuentra liquidada, es decir ya no existe y por ende no es sujeta de derechos ni de obligaciones, no tiene capacidad para adquirir derechos, ni contraer obligaciones razón por la cual a partir de la fecha de la publicación de la resolución que declara terminada la existencia legal de **COOMEVA EPS S.A. EN LIQUIDACIÓN**, ninguna autoridad administrativa y ningún órgano de control, podrá iniciar actuación alguna; por consiguiente al desvincular a los señores ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS Y MIGUEL ANGEL BERNAL CARO y ante la imposibilidad de vincular a COOMEVA EPS S.A., por inexistencia legal no es procedente continuar con el curso normal del presente proceso de Responsabilidad Fiscal”*.

Finalmente, el Cuerpo Colegiado recordó que para el caso en concreto no se surtió de manera alguna vinculación formal de Coomeva EPS S.A. dentro del proceso de responsabilidad fiscal que ahora nos ocupa, pues de entrada no se identificó como presunto responsable a la persona jurídica y naturalmente, no se tramitó actuación de notificación del auto de apertura para que pudiera hablarse de efectos jurídicos en contra del presunto responsable.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1. De la competencia.

La competencia de este Despacho se habilita en virtud de lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 18 de la Ley 610 de 2000, en concordancia con lo establecido en el artículo 47 del mismo Estamento Normativo en atención a que el *A quo* decidió el archivo del proceso en favor de **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS**, en calidad de Gerente General de Aseguramiento de Coomeva EPS S.A. para la época de los hechos, y **LUIS MIGUEL BERNAL CARO**, en calidad de Director Nacional de Medicamentos de Coomeva EPS S.A. para la época de los hechos.



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Así mismo, en atribución de las facultades que tiene la Unidad de Responsabilidad Fiscal, para conocer de las decisiones proferidas en primera instancia por las Gerencias Departamentales Colegiadas, en virtud de lo cual dispuso el Contralor General de la República en la Resolución 0748 del 2020, así:

El Contralor General de la República expidió la Resolución Organizacional 0748 de 2020 *(Por la cual se determina la competencia para el conocimiento y trámite de la acción de responsabilidad fiscal y de cobro coactivo en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones)* a través de la cual en su artículo 21 define la competencia de los contralores delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal:

“Artículo 21. Competencia de los Contralores Delegados intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal. Los Contralores Delegados Intersectoriales de la Unidad de Responsabilidad Fiscal conocerán:

(...)

Del grado de Consulta y de los recursos de apelación y de queja que resulten procedentes, de las providencias proferidas en los procesos de responsabilidad fiscal que conocen en primera o única instancia las Direcciones de Investigaciones y las Gerencias Departamentales Colegiadas. (...)
(Negrilla fuera de texto).

2.2. Del Grado de Consulta.

De acuerdo con lo normado en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, *“Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un defensor de oficio, en desarrollo del cual se podrá revisar integralmente la actuación, para modificarla, confirmarla o revocarla, tomando la respectiva decisión sustitutiva u ordenando motivadamente a la primera instancia proseguir la investigación con miras a proteger el patrimonio público...”*

La Corte Constitucional en Sentencia C-424 de 2015 señaló respecto de las características del Grado de Consulta: *“Se puede resumir en que el grado jurisdiccional de consulta (i) no es un recurso ordinario o extraordinario, sino un mecanismo de revisión oficioso que se activa sin intervención de las partes; (ii) es una examen automático que opera por ministerio de la ley para proteger los derechos mínimos, ciertos e indiscutibles de los trabajadores y la defensa de la justicia efectiva y, (iii)*



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

al ser un control integral para corregir los errores en que haya podido incurrir el fallador de primera instancia, no está sujeto al principio de non reformatio in pejus”.

Desde la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado³ ha entendido que mediante el Grado de Consulta se otorga competencia al Superior del funcionario para revisar oficiosamente los actos administrativos por los cuales se ha resuelto definitivamente la actuación administrativa o han hecho imposible continuar su trámite.

Por su parte, en materia de precedente administrativo, el Contralor General de la República, ha concluido que la consulta “... permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que como se mencionó, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.”⁴.

En consecuencia, quien conoce en grado de consulta, debe analizar si lo actuado dentro del proceso de responsabilidad fiscal, se encuentra dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000 o, si en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis⁵.

Teniendo claro lo anteriormente citado, procede el Despacho a verificar si la providencia consultada y las actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal que la originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el Grado de Consulta en la Ley 610 de 2000 y las normas que le complementan y/o modifican o si, en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis, esto es, la decisión de ordenar el archivo a favor de los vinculados al proceso de responsabilidad fiscal mediante Auto No. 385 del 18 de junio de 2025 proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca dentro del PRF No. 80763-2021-38419 .

2.3. De los Elementos de la Responsabilidad Fiscal.

Según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 610 de 2000, es necesario que dentro del proceso de Responsabilidad Fiscal que se demuestren sus tres elementos integrantes

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 4 de agosto de 2003. C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación 1497

⁴ Se pueden consultar las decisiones: 80112-0157: 15-08-2019, 80112-0166: 21-08-2019, 80112-0228: 29-11-2019 y 80112-0243: 26-12-2019.

⁵ Supra nota 7



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

que son: a) un daño patrimonial al estado; b) una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal y c) un nexo causal entre el daño fiscal y la conducta, si falta uno de ellos se desvirtúa la responsabilidad.

Este tipo de acciones busca obtener una declaración jurídica, en la cual se establezca con certeza que un determinado servidor público o un particular que administre o maneje recursos públicos debe cargar con las consecuencias que se derivan de sus actuaciones u omisiones dolosas o gravemente culposas en la gestión fiscal que ha realizado y que por tanto está obligado a reparar el daño causado al erario. De conformidad con lo establecido en el art. 1°, en concordancia con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, también debe responder quien con ocasión de la gestión fiscal contribuye a la producción del daño fiscal.

Este proceso tiene como finalidad el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal directa o indirectamente, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva Entidad del Estado.

2.3.1. El daño patrimonial al Estado.

El artículo 6° de la Ley 610 de 2000, define el daño, como elemento de la responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6°. 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 las contralorías

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



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Antes de la expedición de la Ley 610 de 2000, La Corte Constitucional ya había explicado el alcance de la noción de daño en Sentencia de Unificación SU 620 de 1996 y C-840 de 2001, así:

“Lo primero que cabe observar a partir del análisis del anterior contenido normativo es que la expresión “intereses patrimoniales” es una referencia al objeto sobre el que recae el daño. De manera general puede decirse que el objeto del daño es el interés que tutela el derecho y que, tal como se ha reiterado por la jurisprudencia constitucional, para la estimación del daño debe acudir a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad fiscal, razón por las cuales entre otros factores que han de valorarse, están la certeza y existencia del daño y su carácter cuantificables con arreglo a su real magnitud. De este modo, no obstante, la amplitud del concepto de interés patrimonial del Estado, el mismo es perfectamente determinable en cada caso concreto en que se pueda acreditar la existencia de un daño susceptible de ser cuantificado.

Tal como se puso de presente en la sentencia C-840 de 2001, 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 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”.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado, respecto de este elemento indispensable de la acción fiscal, que se debe observar si a la persona jurídica pública le quedó algún beneficio del ejercicio contractual: *“Para la estimación del daño debe acudir 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”*⁶

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en Concepto No. 0070A de 15 de enero de 2001 sobre el daño, señaló: *“De los tres elementos anteriores, el daño es el elemento más importante. A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal, si no hay daño no puede existir responsabilidad. Con esta lógica, el artículo 40 de la ley 610 dispone que el proceso de responsabilidad se apertura cuando se encuentra establecida la existencia del daño, es decir, se requiere que exista certeza sobre la existencia de éste para poder iniciar el proceso de responsabilidad fiscal (...)”*

⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-620, 13 de noviembre de 1996, Expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

2.3.2. Conducta dolosa o gravemente culposa de los gestores fiscales y quienes contribuyen a la producción del daño

Toda valoración relativa a la ocurrencia de un daño patrimonial imputable a la gestión irregular desplegada por quien ostente la calidad de gestor fiscal o por quien con ocasión de la gestión fiscal produzca o contribuya a la generación de un daño en un momento determinado, debe realizarse con observancia de todos los principios que rigen el actuar fiscal.

Tanto el artículo 3° como el 48, ambos de la Ley 610 de 2000, ordenan que la imputación con responsabilidad fiscal debe evaluar si quien está llamado a hacerlos cumplir mediante la administración o custodia de los recursos públicos, en realidad actuó bajo el amparo de estos y obtuvo los resultados más favorables, evitando la configuración de un detrimento.

Ahora bien, es necesario indicar que la conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal que exige el art. 5 de la Ley 610 de 2000, para determinar la existencia de la responsabilidad fiscal, se refiere a la potestad funcional, 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.

2.3.3. Nexo de causalidad entre la conducta y daño:

El tercer elemento integrante de la responsabilidad fiscal es la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño, el cual implica una relación determinante y condicionante de causa – efecto de manera que el daño sea el resultado de una conducta activa u omisiva.

Teniendo en cuenta que la razón jurídica de la responsabilidad fiscal es la protección del patrimonio del Estado, su finalidad es entonces eminentemente reparatoria y resarcitoria, y está determinada por un criterio normativo que se estructura con base en el dolo y la culpa grave, partiendo del daño antijurídico sufrido por el Estado y del nexo de causalidad entre el daño y la actividad del agente, porque quienes cumplen gestión fiscal y quienes actúan con ocasión de ésta manejan directamente o indirectamente recursos estatales y



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

por ello les asiste el deber de orientar esos recursos a la realización de finalidades que le incumben al Estado.

2.4. De la aplicación del artículo 47 de la Ley 610 de 2000

Para hacer un reproche de tipo fiscal, es necesario que se demuestre dentro del proceso: (i) la existencia de un daño al patrimonio del Estado; (ii) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal; y (iii) un nexo causal entre estos.

Ahora bien, señala el artículo 47 de la Ley 610 de 2000 en su tenor literal que:

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 el caso que nos ocupa la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca decidió mediante Auto No. 385 del 18 de junio de 2025 el archivo del proceso a favor de los vinculados fundamentado en que su conducta no comportó gestión fiscal y por lo tanto, no participaron en la configuración del hecho constitutivo del daño patrimonial.

Dado que no se observa irregularidad sustancial alguna que invalide la presente actuación, este Despacho iniciará el estudio de la providencia sometida a consulta, a efecto de establecer si hay lugar a confirmar o revocar la decisión proferida por la primera instancia.

3. DEL CASO CONCRETO.

3.1. Frente a la existencia del daño

Recordemos que el auto de apertura fue iniciado en cuantía de **ciento noventa y cinco millones seiscientos un mil setecientos cincuenta y tres pesos (\$195.601.753)**, teniendo como hecho irregular la facturación de medicamentos por parte de prestadores de servicios de Coomeva EPS S.A., “*por encima de los precios máximos regulados vigencia 2020,*



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

es decir por un mayor pagado específicamente en los medicamentos BONDRONAT CONCENTRADO DE SOLUCION PARA INFUSION 6 MG/6ML CUM 19950632-1, y SPIRIVA RESPIMAT CUM 19991309.

En el desarrollo del proceso y por virtud de los diferentes informes técnicos practicados, esta cuantía fue disminuyéndose como pasará a explicarse a continuación. Por ello, este Despacho considera oportuno recordar brevemente algunas actuaciones que resultaron determinantes para la fijación del valor del daño.

Mediante Auto de Apertura No. 258 del 15 de abril de 2021, proferido en el marco del presente proceso de responsabilidad fiscal, la cuantía inicial del daño fue estimada en la suma de **ciento noventa y cinco millones seiscientos un mil setecientos cincuenta y tres pesos (\$195.601.753)**. Esta cifra preliminar tuvo origen en la auditoría de cumplimiento practicada a Coomeva EPS S.A., la cual se centró en el análisis de medicamentos sometidos a precio máximo de venta conforme a la política de regulación de precios de medicamentos y dispositivos médicos, dirigida por la **Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos (CNPMDM)**, autoridad que actúa en el marco de las competencias atribuidas por la Ley 100 de 1993.

El ejercicio auditor consistió, fundamentalmente, en el cruce del listado de medicamentos con precio máximo regulado, emitido por la CNPMDM, frente a la base de datos de facturación de medicamentos de Coomeva EPS S.A. Como resultado de dicho análisis, se evidenció que varios prestadores de servicios de la EPS facturaron valores superiores a los precios máximos autorizados, generándose así un presunto mayor valor en el pago de dichos medicamentos.

En el curso del proceso, la Gerencia Departamental solicitó la elaboración de un primer informe técnico, con el propósito de revisar y verificar la información contenida en el hallazgo inicial, y de este modo precisar la cuantía del presunto detrimento patrimonial. Esta solicitud dio lugar a un ejercicio técnico orientado a examinar la facturación de medicamentos regulados, realizada por los prestadores de servicios de Coomeva EPS S.A.

Como resultado, se rindió el **informe técnico del 23 de noviembre de 2022** (94_90_20222811_informe_tecnico_coomeva), en el cual, con base en los lineamientos del



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Ministerio de Salud y en las circulares expedidas por la CNPMDM, se realizó una revisión detallada de la información auditada. En dicho informe se constató, en primer lugar, que **se habían revisado medicamentos respecto de los cuales no existía un precio máximo regulado** y no debían ser objeto de auditoría, lo que implicó una reducción en la base de medicamentos sujetos a auditoría.

Con base en ese análisis, el informe concluyó que la facturación efectuada por encima de los precios regulados ascendía, en total, a **catorce millones setecientos tres mil setecientos veintitrés pesos con sesenta y cuatro centavos (\$14.703.723,64)**, valor discriminado así: para la vigencia 2019, **un millón quinientos cincuenta y ocho mil quinientos cincuenta y seis pesos con sesenta y tres centavos (\$1.558.556,63)**, y para la vigencia 2020, **trece millones ciento cuarenta y cinco mil ciento sesenta y siete pesos con un centavo (\$13.145.167,01)**.

El informe técnico en cuestión fue objeto de traslado a los vinculados, escenario en el cual se presentaron sendos reparos técnicos al ejercicio realizado por el profesional de la Contraloría General de la República. En virtud de tales objeciones, la Gerencia Departamental solicitó diligencia de aclaración, adición y complementación del informe técnico, obteniendo como resultado documento de aclaración del informe técnico para el 27 de diciembre de 2023 (130_20232712_aclaracion informe técnico), en el cual el profesional tiene en cuenta nuevos documentos proferidos por el Ministerio de Salud, del cual se pudo evidenciar que la cantidad de medicamentos y cantidades supuestamente mal facturados era todavía más inferior por cuanto si se encontraban acorde con la normatividad aplicable.

Producto de ese nuevo análisis, el documento de aclaración del informe técnico concluyó que la facturación y posible mayor valor pagado por medicamentos ascendía materialmente a la suma total de **UN MILLÓN SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS (\$1.793.282)**, discriminado así: la suma de **UN MILLÓN QUINIENTOS OCHENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS (\$1.583.556)** para la vigencia del año 2019 y la suma de **DOSCIENTOS NUEVE MIL PESOS SETECIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$209.726)** para la vigencia del año 2020.



Ministerio de Salud y Protección Social - PRF-80763-2021-38419 – Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca

AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Así lo dijo:

“Para las vigencias 2019, de los 89 medicamentos, 51 fueron confirmados por el Ministerio de Salud y Protección Social que corresponden a medicamentos de control directo o con precio máximo de venta.

Cabe resaltar que el funcionario de la CGR que presento el hallazgo del costo de los medicamentos no tuvo en cuenta el Margen IPS, el cual debe ser sumado al precio máximo de cobro para sacar el costo final.

Con base a lo anterior se pudo establecer que el cálculo efectuado por la EPS Coomeva para el cobro de los 51 medicamentos fue ajustado a la normatividad y está acorde con la liquidación efectuada por el Minsalud en su respuesta del 8 de noviembre del 2021, excepto por el medicamento denominado “TRASTUZUMAB EMTANSINA” (no financiado con UPC), el cual fue adquirido por un mayor valor de \$527.852,21 cada unidad, suministrándole un total de 3 unidades que arrojan un valor de \$1.583.556, constituyéndose este valor en un mayor valor pagado.

No obstante, Coomeva EPS presento copia del oficio DNJ-6000-040-2021 del 18 de agosto del 2021 en el cual le da respuesta sobre la autorización del descuento por este mayor valor pagado durante el 2019.

Para las vigencias 2020, de los 619 medicamentos, 315 fueron confirmados por el Ministerio de Salud y Protección Social que corresponden a medicamentos de control directo o con precio máximo de venta.

Al analizar la respuesta entregada por el Minsalud y confrontada su liquidación, se pudo verificar de los dos (2) medicamentos confirmados por Minsalud fueron liquidados por la EPS Coomeva por mayor valor así:

MEDICAMENTO	NIT PRESTADOR	CONTRATO	DIFERENCIA
BONDRONAT® CONCENTRADO DE SOLUCION PARA INFUSION 6 MG/6ML.	890.307.200	EPSSUR005319	\$ 153.009
SPIRIVA® RESPIMAT®	900463808	EPSNAL004819	\$ 56.717
Total			\$209.726

Con base a lo anterior se pudo establecer que el cálculo efectuado por la EPS Coomeva para el cobro de los dos (2) medicamentos para la vigencia 2020 contiene un mayor valor pagado por \$209.726, tal como se establece en el cuadro anterior, constituyéndose como detrimento por el mayor valor cancelado.

10. Conclusión.

Con base en lo establecido en los puntos anteriores, se puede establecer que existió un sobrecosto en la compra de medicamentos por parte de Coomeva EPS por valor de \$1.793.282 discriminados así:



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Vigencia 2019 \$1.583.556

Vigencia 2020 \$ 209.726

De esta manera, la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, acogió integralmente el informe técnico y en este sentido, en ejercicio de sus atribuciones legales, profirió el Auto No. 547 del 4 de septiembre de 2024 (205_20240904 auto no 547 de archivo ministerio de salud_ prf_2021_38419 def), en virtud del cual resolvió el archivo del presente proceso de responsabilidad fiscal a favor de los dos investigados.

Dicho auto fue objeto de grado de consulta, la cual fue surtida por parte de la Contralora Delegada Intersectorial No. 2 de la Unidad de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría General de la República, quien a través del Auto No. URF2-1452 del 21 de octubre de 2024 (259_urf2-1452 oct 21), revocó el auto de archivo y en su lugar, determinó que, para ese momento, persistía un posible daño patrimonial respecto del cual el auto de archivo había pretermitido analizar la conducta y gestión de los investigados que permitieran concluir con claridad la inexistencia de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal respecto de los mismos. Se transcribe su aparte conclusivo. Veamos:

“Que, en Informe técnico del 27 de diciembre de 2023, referido en párrafos atrás, se estableció para la vigencia 2020, un daño patrimonial por valor de \$209.726 en lo relativo a los medicamentos BONDONAT CONCENTRADO DE SOLUCIÓN PARA INFUSIÓN 6 MG/6ML CUM 19950632-1, y SPIRIVA RESPIMAT CUM 19991309, los cuales fueron facturados por los prestadores de servicios por encima de los precios máximos, daño patrimonial que aún persiste, razón por la cual no se encuentra de recibo que el A quo disponga el Archivo del PRF, cuando en el Informe técnico referido se ha concluido que existe un daño patrimonial en cuantía de \$209.726.

Por todo lo expuesto, este Despacho concluye que en atención al resultado de los Informes técnicos se ha establecido que aún persiste el daño patrimonial al Estado que dio origen a la acción fiscal, en cuantía de \$209.726 sin haber probado o determinado el reintegro de ese valor a la entidad afectada, razón por la cual la oficina de conocimiento deberá probatoriamente demostrar que dicha cuantía fue objeto de devolución, razón por la cual y hasta tanto esto no suceda y al tenerse probado que el daño patrimonial aún persiste por la suma mencionada, se procede a revocar el Auto 547 del 04 de septiembre de 2024, elevado en consulta.

Adicional a lo anterior, este Despacho considera que bien pueden tomarse las exculpaciones, o medio de defensa, de los presuntos responsables como insumo para una decisión, solo que lo dicho tiene que ser



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

confrontado con los medios de prueba que permitan demostrar si les asiste o no razón a los presuntos responsables en su medio de defensa. Por todo lo expuesto, esta Intersectorial revocará en su integridad el Auto de Archivo No. 547 del 04 de septiembre de 2024, en aras que el A quo adelante el trámite pertinente y necesario, con el fin que determine si hay mérito o no para endilgar responsabilidad fiscal o no a los encartados, en los términos establecidos en la Ley 610 de 2000, por cuanto no se ha demostrado, más allá de toda duda razonable, la inexistencia de los elementos de la responsabilidad fiscal, le corresponde a la primera instancia analizar el material probatorio obrante en el expediente, según las reglas que informan la sana crítica, fundado en una convicción sobre los resultados de un examen amplio, suficiente y objetivamente efectuado, así como arrimar al plenario las pruebas necesarias, pertinentes y conducentes para dilucidar el hecho presuntamente irregular para así tomar la decisión de fondo que en derecho corresponda.”

Adicionalmente y de manera clara, el precitado auto del grado de consulta, decidió lo siguiente respecto de la cuantía del daño:

*“(…) No obstante, la conclusión a la que llega el profesional en el Informe técnico anterior, este Despacho evidencia que en dicha prueba no se tuvo en cuenta que para la vigencia 2019, COOMEVA E.P.S S.A., había autorizado a la ADRES para efectuar el descuento por recobro de medicamentos por la suma de \$1.583.556, suma que se encuentra inmersa en el valor de \$2.383.343 la cual fue descontada el 17 de agosto de 2021, conforme se observa en certificación expedida por la ADRES. Referida en párrafos atrás, **razón por la cual para la vigencia 2019, se desvirtúa la existencia del daño, persistiendo aún un daño para la vigencia 2020, por valor de \$209.726**”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original)*

Con fundamento en lo anterior, probatoriamente se logró establecer que la cuantía de daño subsistía en DOSCIENTOS NUEVE MIL PESOS SETECIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$209.726) por una indebida facturación que desconoció los topes máximos de valores, generando consigo un presunto valor mayor pagado de los medicamentos BONDONAT CONCENTRADO DE SOLUCIÓN PARA INFUSIÓN 6 MG/6ML CUM 19950632-1 y SPIRIVA RESPIMAT CUM 19991309.

Continuando entonces con el análisis sustancial del caso, el operador fiscal de primera instancia analizó la conducta de los investigados **Ángela María Cruz Libreros** y **Luis Miguel Bernal Caro**, quienes ostentaban los cargos de **Gerente General** y **Director Nacional de Medicamentos** de Coomeva EPS S.A., respectivamente. Se concluyó que, como trabajadores contratados directamente por Coomeva EPS S.A., sus actuaciones



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

estaban subordinadas a las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad y, por tanto, **no ostentaban la calidad de gestores fiscales.**

Apoyado en conceptos jurídicos de la Contraloría General de la República, el funcionario de conocimiento sostuvo que **la responsabilidad fiscal en tratándose de personas jurídicas de derecho privado con calidad de gestores fiscales, recae en primera instancia sobre la misma persona jurídica de carácter privado que administra recursos públicos**, y no sobre sus empleados, salvo prueba de conducta dolosa o gravemente culposa.

Posteriormente, se verificó que **Coomeva EPS S.A. fue intervenida y liquidada**, y que, mediante **Resolución L002-2024**, se declaró la terminación de su existencia legal. Como la entidad **nunca fue vinculada ni notificada dentro del proceso**, y al carecer ahora de capacidad jurídica, **no puede ser sujeto de responsabilidad fiscal.**

En tal sentido, la **Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca ordenó el archivo del proceso**, al tener probado la falta de gestión fiscal de los vinculados y por considerar que la persona jurídica que si sería el verdadero gestor fiscal en el presente caso, Coomeva ESP S.A., extinguió por completo su existencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano, convirtiendo en un imposible jurídico la continuidad del proceso de responsabilidad fiscal.

Precisado el hecho irregular de relevancia fiscal entra el Despacho al estudio de la documental probatoria atendiendo los postulados de la sana crítica y la persuasión racional a fin de establecer si hay lugar a confirmar la decisión de archivo a favor de los vinculados al proceso o en su lugar la decisión que en derecho corresponda. Para ello se abordará el estudio del caso concreto respecto de las personas naturales favorecidas por el archivo y motivo del grado de consulta como a continuación se expone, partiendo de unas premisas que serán desarrolladas una a una:

- GESTIÓN FISCAL DIRECTA E INDIRECTA

Este despacho, en ejercicio de la competencia que le corresponde en grado de consulta, advierte desde un inicio que revocará la decisión de archivo adoptada por la primera



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

instancia respecto de los señores **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS** y **LUIS MIGUEL BERNAL CARO**. Sin perjuicio de ello, estima necesaria incorporar argumentos adicionales de fondo que refuercen dicha determinación y permitan clarificar las razones jurídicas de la decisión de archivo en este caso concreto.

Aun cuando sea cierto que la Oficina Jurídica de este órgano de control ha dejado sentado como doctrina probable que el primer llamado a concurrir a la reparación del patrimonio público como consecuencia de una conducta gravemente culposa o dolosa es la persona jurídica de derecho privado como consecuencia de la realización de actos positivos o negativos derivados de la gestión fiscal atribuida legal o contractualmente a ella, los conceptos citados no descartan la vinculación de las personas naturales que hayan concurrido o contribuido a la realización del hecho dañoso, por las razones que se exponen a continuación.

No tuvo en consideración la primera instancia que las conductas con las que se puede generar un daño fiscal perseguible a través del ejercicio de la acción fiscal, son las siguientes:

- a) Que el gestor fiscal haya realizado la gestión fiscal **directamente**.
- b) Que el gestor fiscal haya **concurrido** con su conducta para que se cause el daño,
- c) Que el gestor fiscal haya **contribuido** con su conducta para causar el daño al patrimonio público.

La Real Academia Española de la Lengua ha definido la *concurrencia* con el concurso simultaneo de varias circunstancias para la producción de un hecho, mientras la *contribución* refiere al acto o efecto de contribuir o lo que es lo mismo, la participación voluntaria para un determinado fin.⁷

La concurrencia o contribución a la producción del detrimento patrimonial es lo que jurisprudencialmente se ha definido como *gestión fiscal indirecta*, esto es, el daño que en términos generales se puede generar con *ocasión de la gestión fiscal*, al tenor de lo así señalado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

⁷ Fuente: Diccionario de la Lengua Española, en <https://dle.rae.es/>



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

“(…) En primer lugar debe dilucidarse el contenido y alcance de la expresión “con ocasión de ésta”, a efectos de determinar si con ella se podría dar pie a un eventual rebasamiento de la competencia asignada a las contralorías en torno al proceso de responsabilidad fiscal.

*Entonces, ¿qué significa que algo ocurra con ocasión de otra cosa? El diccionario de la Real Academia Española define la palabra **ocasión** en los siguientes términos: "oportunidad o comodidad de tiempo o lugar, que se ofrece para ejecutar o conseguir una cosa. 2. Causa o motivo porque se hace o acaece una cosa."*

A la luz de esta definición la locución impugnada bien puede significar que la gestión fiscal es susceptible de operar como circunstancia u oportunidad para ejecutar o conseguir algo a costa de los recursos públicos, causando un daño al patrimonio estatal, evento en el cual la persona que se aproveche de tal situación, dolosa o culposamente, debe responder fiscalmente resarciendo los perjuicios que haya podido causar al erario público.

*El sentido unitario de la expresión **o con ocasión de ésta** sólo se justifica en la medida en que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal. Por lo tanto, en cada caso se impone examinar si la respectiva conducta guarda alguna relación para con la noción específica de **gestión fiscal**, bajo la comprensión de que ésta tiene una entidad material y jurídica propia que se desenvuelve mediante planes de acción, programas, actos de recaudo, administración, inversión, disposición y gasto, entre otros, con miras a cumplir las funciones constitucionales y legales que en sus respectivos ámbitos convocan la atención de los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de fondos o bienes del Estado.*

De acuerdo con esto, la locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del marco de la tipicidad administrativa. De allí que, según se vio en párrafos anteriores, el ente fiscal deberá precisar rigurosamente el grado de competencia o capacidad que asiste al servidor público o al particular en torno a una específica expresión de la gestión fiscal, descartándose de plano cualquier relación tácita, implícita o analógica que por su misma fuerza rompa con el principio de la tipicidad de la infracción. De suerte tal que sólo dentro de estos taxativos parámetros puede aceptarse válidamente la permanencia, interpretación y aplicación del segmento acusado. (...)”

Así las cosas, la gestión fiscal indirecta se refiere a la responsabilidad que pueden tener tanto los servidores públicos como particulares que no son gestores fiscales directos, pero que, a través de sus acciones u omisiones, contribuyen a un daño patrimonial al Estado en el contexto de la gestión fiscal.



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

Luego esa responsabilidad surge cuando existe una relación de *conexidad próxima y necesaria* entre la conducta de estas personas y la gestión fiscal de quienes manejan directamente los recursos públicos.

Se tiene entonces, que el ejercicio válido y legítimo de la acción fiscal y en consecuencia de la determinación de la responsabilidad fiscal, solamente se podrá establecer en relación con los servidores públicos y particulares cuando estos se encuentren “*jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal*”, es decir, “*que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición*” (*sistema normativo primario*), y bajo el ejercicio –concreto y predeterminado– de esa *competencia* le hayan provocado una lesión al patrimonio público, cuyo resarcimiento es dable establecerlo por vía de la responsabilidad fiscal y su proceso (*sistema normativo secundario*).

Por tanto, la gestión fiscal es una condición jurídica *sine qua non* de la responsabilidad fiscal que la Corte Constitucional ha calificado como la “tipicidad administrativa” en la citada sentencia C-840 de 2001 de la Corte Constitucional.

En esa medida de *competencia*, por tanto, la responsabilidad fiscal “*únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal*”, es decir que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición, luego la desvinculación de un sujeto procesal, en especial tratándose de una persona natural de derecho privado como en el caso sometido bajo estudio, solo es procedente en la medida que a partir del análisis de las funciones se determine precisamente la relación de *conexidad próxima y necesaria* con el desarrollo de la gestión fiscal, o en otros términos, el archivo de una actuación administrativa fiscal, antes que depender de la vinculación o no del gestor fiscal directo, requiere el análisis del desarrollo de la gestión fiscal de los sujetos procesales vinculados como gestores fiscales indirectos.

En conclusión, la determinación de la calidad de gestor fiscal respecto del patrimonio público lesionado constituye, por lo tanto, un presupuesto sustancial necesario y estructural de la responsabilidad fiscal, al punto que el concepto como se ha visto, es transversal a los propios elementos que la estructura y al proceso mismo, luego aun cuando sea cierto que, según la doctrina no vinculante de este órgano de control, el



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

primer llamado a concurrir como sujeto pasivo del proceso de responsabilidad fiscal es el gestor fiscal directo,⁸ una lectura sistemática pero sobre todo principialística de los citados conceptos jurídicos permiten inferir con claridad que lleno no implica *per se* la imposibilidad de vinculación de otras personas (jurídicas o naturales de derecho privado) que con ocasión de la gestión fiscal, hayan concurrido o contribuido a la producción del menoscabo.

- SOBRE LA ALEGACIÓN DE AUSENCIA DE CALIDAD DE GESTORES FISCALES EN CABEZA DE LOS INVESTIGADOS ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS Y LUIS MIGUEL BERNAL CARO

Tal como ha sido desarrollado tanto en el auto objeto de consulta como en el presente pronunciamiento, es cierto que gestor fiscal directo es la persona jurídica receptora de los recursos públicos, esto es, COOMEVA EPS S.A., quien actuó como administradora de los recursos parafiscales girados por el Estado por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC).

En virtud de esta condición, también es cierto que correspondía a COOMEVA EPS S.A., como primer responsable, velar por la gestión eficiente, eficaz y legal de dichos recursos públicos, aplicando los principios de la gestión fiscal establecidos en el ordenamiento jurídico, particularmente los preceptos de la Ley 610 de 2000 y en las normas que rigen el Sistema General de Seguridad Social en Salud. No obstante, ello no impide la vinculación de otras personas naturales que, con ocasión del ejercicio de sus funciones de las asignadas dentro del manual de funciones de la entidad, puedan haber participado en la producción del daño investigado y se pueda evidenciar de tales acciones una conducta dolosa o gravemente culposa.

Dicho lo anterior, es menester que nuevamente esta Contraloría Delegada Intersectorial cite o mencione la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a la exequibilidad del artículo 1o de la Ley 610 de 2000 demandado, contenida en la ya citada sentencia C-840 de 2001, en la que indicó en lo fundamental:

⁸ En este caso la EPS COOMEVA, como administrador de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

“(…) De acuerdo con esto, la locución demandada ostenta un rango derivado y dependiente respecto de la gestión fiscal propiamente dicha, siendo a la vez manifiesto su carácter restringido en tanto se trata de un elemento adscrito dentro del marco de la tipicidad administrativa. De allí que, según se vio en párrafos anteriores, el ente fiscal deberá precisar rigurosamente el grado de competencia o capacidad que asiste al servidor público o al particular en torno a una específica expresión de la gestión fiscal, descartándose de plano cualquier relación tácita, implícita o analógica que por su misma fuerza rompa con el principio de la tipicidad de la infracción. De suerte tal que sólo dentro de estos taxativos parámetros puede aceptarse válidamente la permanencia, interpretación y aplicación del segmento acusado.

Una interpretación distinta a la aquí planteada conduciría al desdibujamiento de la esencia propia de las competencias, capacidades, prohibiciones y responsabilidades que informan la gestión fiscal y sus cometidos institucionales.

*Consecuentemente, si el objeto del control fiscal comprende la vigilancia del manejo y administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las contralorías les corresponde investigar, imputar cargos y deducir responsabilidades en cabeza de quienes **en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión**, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. Y es que no tendría sentido un control fiscal desprovisto de los medios y mecanismos conducentes al establecimiento de responsabilidades fiscales con la subsiguiente recuperación de los montos resarcitorios. (...) Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales.” (Negrillas y subrayado fuera de texto)*

A partir de la jurisprudencia citada y aun cuando esta Contraloría Delegada Intersectorial no desconoce el hecho que la doctrina reiterada del máximo órgano de control fiscal indica que el primer llamado a responder dentro de cualquier proceso de esta naturaleza es el gestor fiscal directo, no es dable colegir válidamente que la falta de vinculación de aquel inhiba el ejercicio de la acción fiscal respecto del gestor fiscal indirecto, esto es sobre cualquier otra persona natural o jurídica de derecho privado que haya contribuido o concurrido al detrimento investigado.

La ontología del proceso de responsabilidad fiscal es el resarcimiento pleno del perjuicio patrimonial público, luego el ámbito de reparación no es restringido sino amplio, hasta el punto que, como ya se ha dejado sentado anteriormente, el legislador previó que no solo el gestor fiscal indirecto, el titular de la administración y disposición del recurso público legal por vía legal, contractual o funcional sea el llamado a responder fiscalmente sino



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

que la legitimación por pasiva se extendió a quienes con ocasión de la gestión fiscal directa concurren o contribuyan a la realización de la conducta reprochada, eso sí dentro del marco de ese especial tipo de gestión (tipicidad administrativa).

Así las cosas, se ha aceptado que en materia de responsabilidad fiscal y en especial por la remisión normativa que permite el artículo 66 de la Ley 610 de 2000, se permita en el trámite procesal el *litisconsorcio necesario*.

Por la naturaleza resarcitoria del proceso de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, la decisión que se adopta dentro de este especial tipo de actuación debe comprender a todas las personas o sujetos que han intervenido en el hecho objeto de censura y que motiva el ejercicio de la acción fiscal, y en esos eventos se requiere que los sujetos sobre los cuales pueda recaer la obligación de reparación se encuentren vinculados al proceso, precisamente porque la solidaridad en el resarcimiento debe consultar la vinculación de otras personas que puedan haber causado el daño investigado o concurrido a él en ejercicio de gestión fiscal.⁹

Por lo anteriormente, aun cuando sea cierto que la primera instancia incurrió en un yerro al no vincular como sujeto procesal o dicho de otra manera, no integrar al contradictorio al gestor fiscal directo COOMEVA S.A. EPS, nada impide que el ejercicio de la acción fiscal, en búsqueda de la finalidad máxima de la reparación del erario se dirija a los gestores fiscales indirectos, eso sí previo y riguroso examen del marco funcional relacionado con el hecho dañoso a partir del análisis del manual de funciones y competencias, ejercicio que se extraña en la presente causa.

Con fundamento en lo anterior, basta con revisar el manual de funciones del cargo del Director Nacional de Medicamentos (19_perfil cargo director(a) nal medicamentos eps) para la época de los hechos, donde se advierte que el mismo está estrechamente relacionado con la “*compra, distribución y administración de medicamentos*”, por lo que su rol al interior de la EPS resultaba fundamental en la operación macro de compra de medicamentos, donde los precios resultan ser un aspecto gravitacional y transversal en todo el proceso,

⁹ Auditoría General de la República, Oficina Jurídica, concepto No. 216-3-12208 de 29 de octubre de 2002.



AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

haciendo obligatorio analizar con más profundidad la conducta desplegada por este investigado a fin de determinar su injerencia y participación en la consumación del daño.

Bajo tales circunstancias, este Despacho no comparte la motivación del juzgador de primera instancia, en cuanto a que los señores **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS** y **LUIS MIGUEL BERNAL CARO** en virtud de los cargos y funciones desempeñadas para la época de los hechos, estaban estrechamente relacionados con la toma de decisiones al interior de la persona jurídica, impactando en lo que es la gestión fiscal y económica en el manejo de los recursos públicos objeto de investigación.

DECISIÓN

Sin más argumentos fácticos y jurídicos, este Superior de Instancia **REVOCARÁ** la decisión de archivo a favor de los vinculados **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS** y **LUIS MIGUEL BERNAL CARO**, pues el *a quo* en ningún momento analizó la existencia o inexistencia de una relación próxima o de conexidad de los sujetos procesales beneficiados con la decisión que se revoca a partir del examen del marco funcional que los rodea, decisión contenida en Auto No. 385 del 18 de junio de 2025, emitido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, remitido para el estudio del Grado de Consulta, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80763-2021-38419.

Bajo las consideraciones y razones expuestas en este proveído, la Contralora Delegada Intersectorial No. 4, de la Unidad de Responsabilidad Fiscal, de la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el Auto No. 385 del 18 de junio de 2025, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca de la Contraloría General de la República, en virtud del cual se ordenó el archivo de la investigación a favor de los vinculados **ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS** y **LUIS MIGUEL BERNAL CARO**, dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80763-2021-38419, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.



Ministerio de Salud y Protección Social - PRF-80763-2021-38419 – Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca

AUTO No. URF2-1023 DEL 25 DE JULIO DE 2025

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión por ESTADO, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011 por conducto de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca, a los implicados el cual será fijado en la página web de la Contraloría General de la República.

De requerir copia de la providencia, los sujetos procesales deberán solicitarla al correo responsabilidadfiscalcgr@contraloria.gov.co.

CUARTO: DEVOLVER el expediente por el aplicativo SIREF a la Gerencia Departamental Colegiada del Valle del Cauca para lo de su competencia.

QUINTO: Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



ALBA LUCÍA LONDOÑO SUAREZ
Contralora Delegada Intersectorial No. 4
Unidad de Responsabilidad Fiscal

Proyectó: José Pablo Jaramillo Triana
Profesional Universitario URF

Revisó y ajustó: ALLS/