



GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA
GRUPO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

AUTO POR EL CUAL SE IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL

RADICADO	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 80192-2023-43928
CUN SIREF	AC-80192-2023-43928
ENTIDAD AFECTADA	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA – REGIONAL CAUCA NIT 899999034-1.
CUANTÍA DEL DAÑO	TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS MCTE (\$347.310.119).
PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES	JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN C.C 12.238.482 Subdirector grado 02 del SENA desde el 18/05/2021 al 02/03/2023. EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ C.C 1.061.694.175 Abogado contratista del SENA Regional Cauca. UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022 NIT 901.648.859 - Contratista. PROVIDER CIA S.A.S. NIT 805.006.536 – 3 Integrante de la UT Sena Mobiliario 2022 Contratista. YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ C.C 34.566.038 Integrante de la UT Sena Mobiliario 2022 Contratista.
COMPAÑÍA GARANTE	Manejo Globa entidades estatales Póliza No. 2202221001660: ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT. 860.026.182 – 5 AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. NIT. 860.002.184–6 SEGUROS GENERALES SURAMERICANA NIT 890903407-9 LIBERTY SEGUROS S.A. NIT: 860.039.988 – 0 MAPFRE SEGUROS GENERALES NIT. 891700037-9

El suscrito **DIRECTIVO COLEGIADO PONENTE** de la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca de la Contraloría General de la República, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 268 de la Constitución Política de 1991, modificado por los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo No 4 de 2019 la Ley 610 de 2000, la ley 1474 de 2011, en concordancia con la Resolución 6541 de 18 de abril de 2012, modificada por la Resolución organizacional 0748 del 26 de febrero de 2020, de la Contraloría General de la República, procede a proferir el presente auto, conforme las siguientes:

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 2 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

1. FUNDAMENTOS DE HECHO

1.1. Antecedente

Inicialmente el asunto fue radicado con el No. ANT. 80192-2023-43928, producto del hallazgo fiscal No. COH_7750_2023 de la Auditoría financiera realizada al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- Regional Cauca, el cual fue complementado mediante una Indagación Preliminar en cuyo término fue remitida al Grupo de Responsabilidad Fiscal mediante oficio SIGEDOC 2024IE0075899 del 16 de julio del 2024.

1.2. Presuntos Hechos Irregulares

El objeto de la investigación tiene su fuente en el contrato de compraventa CO1.PCCNTR415157 suscrito el 30 de octubre de 2022, y fue pagado en el año 2023, de acuerdo con los comprobantes de egreso Nos. 11615123, 11623323 y 11598323 del 23 de enero de 2023, en el que se evidenciaron presuntos sobrecostos.

1.3. Entidad Afectada

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA – REGIONAL CAUCA con NIT 899999034-1.

1.4. Cuantía inicial del daño

TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS MCTE (\$347.310.119).

1.5. Presuntos responsables fiscales

- JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN.
- EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ.
- UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022.
- PROVIDER CIA S.A.S.
- YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ.

1.6. Garantes

- ALLIANZ SEGUROS S.A. NIT. 860.026.182 – 5
- AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. NIT. 860.002.184–6
- SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A. NIT 890.903.407-9

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 3 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

- LIBERTY SEGUROS S.A. NIT: 860.039.988 – 0
- MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., NIT. 891.700.037-9

1.7. Actuaciones Procesales

Mediante auto 417 del 31 de julio del 2024 se dio inicio al presente proceso, lo cual fue comunicado a la entidad afectada mediante radicado 2024EE0143957 de fecha 01-08-2024¹; esta decisión fue notificada y comunicada a los vinculados y respecto de la misma los presuntos responsables fiscales rindieron versión libre como se pasa a detallar para cada uno:

- **JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN**, notificado personalmente, el día 08-08-2024 con radicado 2024ee0148288², rinde versión libre el 30-05-2025 mediante radicados 2025ER0120264_ 2025ER0121250³, no solicita práctica de pruebas.
- **UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO**, notificado de manera personal el día 06-08-2024 mediante radicado 2024ee0147432⁴, rindió versión libre por medio de su representante legal la señora Yaqueline Ordoñez Hernández el día 10-09-2024 con radicado 2024er0201943⁵, no solicita la práctica de pruebas.
- **PROVIDER CIA S.A.S.**, notificado personalmente el día 09-08-2024 mediante radicado 2024ee0149564⁶; rindió versión libre el 09-05-2025 mediante radicados 2025ER0117135_2025ER0117119⁷, no solicita práctica de pruebas.
- **YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ**, notificada de manera personal el día 06-08-2024 mediante radicado 2024EE0147469⁸, no rindió versión libre pese a que fue citada mediante radicado 2024ee0161469 de fecha 27-08-2027⁹; pero se deja constancia que lo hizo como representante legal de la UT.
- **EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ**, notificado de manera personal el día 06-08-2024¹⁰, rindió versión libre el día 09-09-2024 con radicado 2024ER0200680¹¹, documento con el que aporta las siguientes pruebas:

¹ 20240801 2024ee0143957 solicitudinformacion sena.pdf

² 20240808 2024ee0148288 notificacionpersonal johnmotta.pdf

³ 20250530 VERSION LIBRE JHON MOTTA 2025ER0120264_ 2025ER0121250 PRF 43928

⁴ 20240806 2024ee0147432 notificacionpersonal uniontemporalsenamobiliario2022.pdf

⁵ version_libre_ut_sena_mobiliario_2022.pdf y 2024er0201943_version_libre_ut.zip

⁶ 20240809 2024ee0149564 notificacionpersonal providerciasas.pdf

⁷ 20250528 VERSION LIBRE PROVIDER 2025ER0117135_2025ER0117119 PRF 43928

⁸ 20240806 notificacionordonezh 43928.pdf

⁹ 20240827 2024ee0161469 solicitudversion alejandrozuniga edwarmesa uniontemporalsena provider yaquelineordonez.pdf

¹⁰ 20240806 notificacionpersonalfernando 43928.pdf

¹¹ version_libre_edwar_fernando_mesa_munoz.zip

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 4 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

- **ALLIANZ SEGUROS S.A.** NIT. 860.026.182 – 5, entidad comunicada de su vinculación el día 31-10-2024 mediante radicado 2024EE0216195¹². Otorga poder al abogado GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, allegado al expediente el día 12-12-2024 mediante radicado 2024ER0283689¹³.
- **LIBERTY SEGUROS S.A.** NIT: 860.039.988 – 0, entidad comunicada de su vinculación el día 31-10-2024 mediante radicado 2024EE0216277¹⁴. Entidad que se encuentra representada por el abogado LUIS FERNANDO PATIÑO MARÍN, conforme al poder allegado al expediente mediante radicado 2024er0266779 de fecha 21-11-2024¹⁵.
- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** NIT. 860.002.184–6, entidad comunicada de su vinculación el día 31-10-2024 mediante radicado 2024EE0216215¹⁶. Entidad que se encuentra representada por el abogado GUSTAVO HERRERA, conforme al poder allegado mediante radicado 2024ER0201823 de fecha 10-09-2024¹⁷. Presenta argumentos frente al auto de apertura el día 09-01-2025, mediante radicado 2025ER000223¹⁸.
- **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.** NIT 890.903.407-9, entidad comunicada de su vinculación el día 31-10-2024 mediante radicado 2024EE0216243¹⁹. El 15-11-2024 con radicado 2024er0260582 allega poder al abogado JUAN CARLOS GAÑAN M.²⁰ y en la misma fecha presenta escrito respecto de su vinculación al proceso mediante radicado 2024ER0260913 de fecha 15-11-2024²¹, adicionalmente presenta intervención por fuera del término dado mediante escrito 2024ER0260913²² de fecha 15-11-2024.
- **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.**, NIT. 891.700.037-9, entidad comunicada de su vinculación el día 01-08-2024 con radicados 2024ee0143993²³ y 2024EE0216306 de fecha 31-10-2024²⁴. Mediante radicado 2024ER0176816 del 12 de agosto del 2024²⁵, se otorga poder el

¹² 2024EE0216195 Comunicación Vinculación ASEGURADORAALLIANZ SEGUROS S.A - PRF 80192-2023-43928.pdf

¹³ 20241212_poder_abogado_allianz.zip

¹⁴ 20241031 comunicacionvinculacionliberty 43928.pdf

¹⁵ 20241121_solicitud_expediente_abogado_solidaria_sigedoc_2024er0266779.pdf

¹⁶ 20241031 comunicacionvinculacionmiguel 43928.pdf

¹⁷ sigedoc_2024er0201823_axa_colpatria.zip

¹⁸ 09012025_pronunciamiento_auto_de_apertura_axa_colpatria_seguros_sa.pdf

¹⁹ 20241031 comunicacionvinculacionsuramericana 43928.pdf

²⁰ 15112024_poder_abogado_sura_sigedoc2024er0260582.pdf

²¹ 20241115_pronunciamiento_al_auto_de_vinculacion_sura.pdf y 20241115_cdo_existencia_representacion_legal.pdf

²² 20241115_pronunciamiento_al_auto_de_vinculacion_sura.pdf

²³ 20240801 2024ee0143993 pruebadeentrega comunicacionvinculacion mapfre.pdf

²⁴ 20241031 comunicacionvincualcionmapfre 43928.pdf

²⁵ 20240812 documentos coaseguro 2024ER0176816 prf 43928

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 5 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

abogado MAURICIO LONDOÑO URIBE y el 28-08-2024 presenta respuesta al auto de apertura mediante radicado²⁶.

Una vez notificados los presunto responsables y comunicadas las aseguradoras del auto de apertura, el día 09 de agosto del 2024, se procedió a dar el traslado del informe técnico según se evidencia en el SIGEDOC 2024EE0149615²⁷, por el término de cinco (5) días hábiles para uso del derecho de defensa y contradicción, conforme a lo prescrito en el artículo 117 de la Ley 1474 del 2011, presentándose las siguientes intervenciones:

- **JONH JAIRO MOTTA CALDERÓN**, como arriba se advirtió, el defensor de confianza del vinculado presenta solicitud de aclaración, complemento y ajuste, mediante SIGEDOC 2024ER0181991²⁸ del 16 de agosto del 2024.
- **EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ**, presenta observaciones y solicitud de aclaración mediante SIGEDOC 2024ER0181858²⁹ del 16 de agosto del 2024.
- **UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022**, presenta observaciones y solicitud de aclaración mediante SIGEDOC 2024ER0181892³⁰ del 16-08- 2024.
- **YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ**, se advierte que interviene en calidad de representante legal de la Unión Temporal Sena Mobiliario 2022 y a nombre propio, mediante SIGEDOC 2024ER0181892³¹ del 16 de agosto del 2024.
- **PROVIDER CIA S.A.S.**, a través de su representante legal, no presentó observaciones al informe técnico y se destaca que la comunicación al correo electrónico solo reporta acuse de recibió en el servidor de destino.
- **ALLIANZ SEGUROS S.A.** NIT. 860.026.182 – 5, entidad comunicada de su vinculación el día 31-10-2024 mediante radicado 2024EE0216195³². Otorga poder al abogado GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, allegado al expediente el día 12-12-2024 mediante radicado 2024ER0283689³³.
- **MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A.**, no presentó intervención.

Mediante Auto 460 del 27 de agosto del 2024, se ordena la aclaración y

²⁶ mapfre 2610.zip

²⁷ 20240809 2024ee0149615 trasladoinformetecnico.pdf

²⁸ poder_observaciones_al_informe_tecnico_anexos.pdf

²⁹ observacion_al_informe_tecnico.pdf

³⁰ 2024ee0149615_traslado_informe_tecnico_presuntos_responsables.pdf

³¹ 2024ee0149615_traslado_informe_tecnico_presuntos_responsables.pdf

³² 2024EE0216195 Comunicación Vinculación ASEGURADORAALLIANZ SEGUROS S.A - PRF 80192-2023-43928.pdf

³³ 20241212_poder_abogado_allianz.zip

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 6 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

complementación al informe técnico solicitadas por los vinculados.

El día 21 del octubre del 2024, el profesional asignado por la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca de la Contraloría General de la República presentó aclaración del informe técnico contable con radicado 2024IE0117960³⁴, el cual fue puesto a disposición de los vinculados al presente proceso para su conocimiento, mediante auto 622 del 25 de octubre de 2024.

Posteriormente, por auto 636 del 30-10-2024 fueron vinculadas las siguientes aseguradoras con quienes se hizo lo propio, respecto del traslado del informe técnico y la aclaración del mismo, conforme a lo ordenado mediante auto 655 del 06 de noviembre de 2024:

- **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, se le corre traslado del informe técnico mediante radicado 2024EE0218872 de fecha 06-11-2024³⁵, presenta intervención dentro del término dado mediante radicado 2024er0265811 de fecha 20-11-2024³⁶.
- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, se le corre traslado del informe técnico mediante radicado 2024EE0218880 de fecha 06-11-2024³⁷, no presenta intervención dentro del término dado.
- **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, se le corre traslado del informe técnico mediante 2024ee0218985 de fecha 06-11-2024³⁸, no presenta intervención.
- **LIBERTY SEGUROS S.A.**, se le corre traslado del informe técnico mediante radicado 2024ee0218985 de fecha 06-11-2024³⁹, no presenta intervención.

Mediante auto 734 del 13-12-2024 se decide sobre la aclaración y complementación del informe técnico, conforme a las intervenciones de los apoderados de las aseguradoras.

Por autos 447 y 448 del 21 de agosto de 2024 se reconoce personería a un apoderado.

Mediante auto 459 del 27-08-2024 se ordena versión libre.

Con auto 460 del 27-08-2024 se ordena aclaración y complementación de un informe

³⁴ 2024ie0117960_1_aclaracion_informe_tecnico.pdf

³⁵ 20241106 trasladoinformtallianza 43928.pdf

³⁶ 20112024_solicitud_de_aclaracion_ninforme_tecnico_contable _ sigedoc 2024er0265811 y 20112024_solicitud_de_aclaracion_abogado_allians_seguros_ sigedoc 2024er0265811

³⁷ 20241106 trasladoinformetcolatria 43928.pdf

³⁸ 2024ee0218985_2.pdf

³⁹ 2024ee0218985_2.pdf

técnico.

Por auto 622 del 25 de octubre de 2024 se incorpora y pone en conocimiento aclaración y complementación de un informe técnico.

El 06-11-2024 por auto 655 se ordena traslado informe técnico y se ordena su aclaración.

El 06-12-2024 y 06-12-2024 mediante autos 712 y 699, respectivamente, se reconoce personería a apoderados de confianza.

El 13-12-2024 por auto 734 se ordena la aclaración y complementación del informe técnico y se reconoce personería a un apoderado.

El 13-03-2025 con auto 146 se incorpora la aclaración y complementación del informa técnico.

El 14-05-2025 mediante auto 275 se ordena unas versiones libres.

1.8. Material probatorio obrante en el expediente

Se allega con el antecedente:

A. Formato de Traslado de Hallazgo Fiscal debidamente firmado.

B. Un (1) CD con los siguientes soportes en medio digital:

1. Certificado de Disponibilidad Presupuestal.pdf
2. Estudio de mercado proceso mobiliario.pdf
 - 2.1 Cotización Metalmadera.pdf
 - 2.2 Cotización Exposoluciones.pdf
 - 2.3 Acta comité de compras.pdf
3. Estimación de precios Inicial.xlsx
4. GCCON-F-046_Formato_estudios_previos_preliminar.pdf
5. Proyecto de pliegos ver SECOP II.pdf
6. Observaciones iniciales.zip
 - __MACOSX
 - ANEXO 1_OBSERVACION PROVIDER.pdf
 - ANEXO 2_OBSERVACION PROVIDER.pdf
 - ANEXO 3_OBSERVACION FERROMUEBLES.pdf
 - ANEXO 4_OBSERVACION FERROMUEBLES.pdf
 - ANEXO 5_OBSERVACION METAL MADERA POPAYAN.pdf
 - ANEXO 6_OBSERVACION DISTRYTODOS.pdf
- 6.1 Correo Asesor Jurídico.pdf
- 6.2 Acta No. 15.pdf

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 8 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

- 6.3 Estimación de precios 2022 (luego de primeras observaciones).xlsx
- 6.4. Respuesta observaciones prepliego de condiciones.pdf
- 7. Resolución de apertura_SASI_00004_2022.pdf
- 8. GCCON-F-046_Formato_estudios_previos_Definitivo.pdf.
- 8.1. Anexo_proyecto_de_pliego_de_condiciones_o_pliego_definitivo.pdf
- 9. Observaciones Metal Madera Popayán.pdf
- 10. Observaciones Provider.pdf
- 11. Respuesta a observaciones pliegos definitivos.pdf
- 11.1. Acta No. 16 del 7 Oct 2022.pdf
- 12. Ficha tecnica_final.xlsx
- 12.1. Estimación de precios 2022_final.xlsx
- 12.2. CO1.CMP.4303002_Entidad Estatal_Excel.xlsx
- 12.3. CO1.PIM.546790851_pricelist_FINAL.Xlsx
- 13. Contrato de compraventa.pdf
- 13.1 GCCON-F-021_Anexo al contrato.pdf
- 13.2. GCCON-F-035_Resolución_de_adjudicación.pdf
- 13.3. Informe de verificación o evaluación.pdf
- 13.4. GCCON-F-037_Recomendación_adjudicación.pdf
- 13.5. GCCON-F-038_Evaluación_jurídica.pdf
- 14. Documentos de cobro.zip
 - 14. FV_UT2_901648859_247222_DIC_2022.pdf
 - 14.1. GF_901648859_247222_DIC_2022.pdf
 - 14.2. GC_901648859_247222_DIC_2022.pdf
- 15. Comprobantes de Egresos.zip
 - REP_EPG008_ComprobanteOrdenPago (93).pdf
 - REP_EPG008_ComprobanteOrdenPago (94).pdf
 - REP_EPG008_ComprobanteOrdenPago (95).pdf
- 16. Póliza de manejo global.pdf
- 17. Certificación cuantíaas.pdf
- 18. Documentos de presuntos responsables.zip
 - 1. Guillermo Vivas
 - 2. Jhon Jairo Motta
 - 3. Juan Diego Otero
 - 4. Laura Ordoñez
 - 5. Eduard Meza
 - 6. Andres Vivas
- 19. Papel de Trabajo explicativo.docx
- 20. Respuesta de la entidad.pdf

De las decretadas en el Auto de Apertura de Indagación Preliminar No. 617 del 10 de noviembre del 2023:

1. El manual de funciones del centro de comercio y servicios, manual de funciones

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 9 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

de comité de compras y estudios y análisis de costos y mercado para la adquisición de mobiliario y que sirvió de sustento para el contrato de compraventa CO1.PCCNTR.4151597, solicitado al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – Regional Cauca para lo cual se recibió el oficio con radicado 2023ER0230131.

2. Cotizaciones de los ítems objeto de contrato de compraventa para la vigencia 2022 conforme ficha técnica que se anexo de los siguientes proveedores: Comercializadora Data Net de Occidente con radicado 2024ER007558, Comercializadora Exposoluciones S.A.S. con radicado 2024ER0076906, 3D Consulting con radicados 2024ER0005579/ 2024ER0005681 y Distrytodo con radicado 2024ER0076863.
3. Registro mercantil del establecimiento de comercio Distrytodo Rodriguez solicitado a la Cámara de Comercio del Cauca, con radicado 2023ER0221639.
4. Soportes de existencia y representación de la Unión Temporal Sena Mobiliario 2022, pólizas de cumplimiento y facturas de los elementos adquiridos para el contrato de compraventa CO1.PCCNTR.411597 de 2022, solicitados a la señora Yacqueline Ordoñez Hernández, representante legal de la UT, con radicado 2023ER0227693.
5. Informe técnico contable rendido por el profesional LUIS CARLOS VALENCIA HERRERA, profesional universitario, grado 02, adscrito a la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca de la Contraloría General de la República, con radicado 2024IE0050569.

En el transcurso de proceso se recibió la siguiente información y documentación:

- El 05-08-2024 el señor Rafael Bejarano Gualdron suministra respuesta a solicitud de información mediante el radicado 2024ER0171258.
- El 09-08-2024 se recibe respuesta por parte de INMEMA mediante radicado 2024ER0175176.
- El 15-08-2024 se recibe respuesta de Colombia Compra Eficiente SIGEDOC 2024ER0174409.
- El 12-08-2024 se recibe respuesta de GUERFOR mediante SIGEDOC 2024ER0180069.
- El 12-08-2024 se recibe respuesta del SENA mediante radicado 2024ER0177469.
- El 15-08-2024 se recibe respuesta del Industrias Cruz con radicado 2024ER0180072.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 10 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

Durante el proceso se recibió material probatorio allegado con las versiones libres:

- **SOPORTES_DILIGENCIA_VERSION_LIBRE.zip**
 - **SOPORTES DILIGENCIA VERSION LIBRE**
 - ✓ .DS_Store
 - ✓ 6. Soporte autorización tramite de contratación en SECOP II por parte del ordenador del gasto..pdf
 - ✓ 3. Soporte correo Planeación estratégica..pdf
 - ✓ 3.1 Documentos anexos al correo de planeacion estrategica.png
 - ✓ 7. Soporte Vb del asesor jurídico de la Dirección Regional SENA Cauca..pdf
 - ✓ 1. Resolución No. 1-1470 de 2020 – Por la cual se adopta el manual de contratación administrativa del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.pdf
 - ✓ 9. ACTA COMITE DE COMPRAS.pdf
 - ✓ 2. Resolución No. 19-00013 de 2022 - Por la cual se crea el comité de contratación y convenios del centro de comercio y servicios y se designan sus integrantes, reglamento y otorgan funciones..pdf
 - ✓ 5. GUIA ANALISIS DE SECTOR COLOMBIA COMPRA.pdf
 - ✓ 4. Análisis de mercado relativo para compra de dotación mobiliario para el centro de comercio y servicios red TECNOPARQUE compra de dotación y TECNOACADEMIA y otras dependencias regional cauca. .pdf
 - ✓ 8. Anexo del contrato No.CO1.PCCNTR.3234970 de 2022.pdf
 - **__MACOSX**
 - ✓ ._DS_Store
 - ✓ ._6. Soporte autorización tramite de contratación en SECOP II por parte del ordenador del gasto..pdf
 - ✓ ._3. Soporte correo Planeación estratégica..pdf
 - ✓ ._3.1 Documentos anexos al correo de planeacion estrategica.png
 - ✓ ._7. Soporte Vb del asesor jurídico de la Dirección Regional SENA Cauca..pdf
 - ✓ ._1. Resolución No. 1-1470 de 2020 – Por la cual se adopta el manual de contratación administrativa del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.pdf
 - ✓ ._9. ACTA COMITE DE COMPRAS.pdf
 - ✓ ._2. Resolución No. 19-00013 de 2022 - Por la cual se crea el comité de contratación y convenios del centro de comercio y servicios y se designan sus integrantes, reglamento y otorgan funciones..pdf
 - ✓ ._5. GUIA ANALISIS DE SECTOR COLOMBIA COMPRA.pdf
 - ✓ ._4. Análisis de mercado relativo para compra de dotación mobiliario

para el centro de comercio y servicios red TECNOPARQUE compra de dotación y TECNOACADEMIA y otras dependencias regional cauca. .pdf

✓ ._8. Anexo del contrato No.CO1.PCCNTR.3234970 de 2022.pdf

2. PRESUPUESTOS DE DERECHO

2.1. Normas aplicables a esta decisión

Que los artículos 267 y numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificados por los artículos 1 y 2 del Acto Legislativo N°. 4 de 2019; otorgan a este Órgano de Control Fiscal la competencia para adelantar las acciones tendientes al resarcimiento del patrimonio público cuanto este haya sufrido pérdida, deterioro o menoscabo.

Que Ley en comento, determina:

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

Más adelante, se lee lo siguiente:

“Artículo 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 medio probatorio que comprometa la responsabilidad fiscal de los implicados. El auto de imputación deberá contener:

1. La identificación plena de los presuntos responsables, de la entidad afectada y de la compañía aseguradora, del número de póliza y del valor asegurado.

2. La indicación y valoración de las pruebas practicadas.

3. La acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad fiscal y la determinación de la cuantía del daño al patrimonio del Estado.”

De igual manera, conviene destacar que aplican al caso particular, las siguientes normas:

- **Decreto Ley 267 de 2000**, por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.
- **Ley 1474 de 2011**, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, modificando parcialmente la ley 610 de 2000.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 12 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

- **Ley 1530 de 2012** por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
- **Decreto 2037 de 2019**; por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República.
- **Ley 80 de 1993**, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Como pasaremos a analizar, al momento están dados los elementos descritos para imputar el presente proceso de Proceso de Responsabilidad Fiscal.

2.2. Competencia

Este Despacho es competente para conocer, tramitar y decidir la presente actuación, de conformidad con la normativa que radicó en el ente fiscalizador, el ejercicio del control fiscal y la facultad de establecer la responsabilidad fiscal, como a continuación se relaciona:

- Constitución Política de Colombia, artículos 267, numeral 5° del artículo 268 y 271, reformados por el Acto Legislativo N° 04 de fecha 18-09- 2019, por medio del cual se Reforma el Régimen de Control Fiscal en Colombia.
- Ley 42 de 1993, *"Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen"*.
- Decreto Ley 267 de 2000, los artículos 5°, 6° y 594, los cuales definieron el marco general de las funciones que le corresponde ejecutar a la Contraloría General de la República, modificado parcialmente por los Decretos 2037 de 07-11- 2019 y 405 de 16-03-2020, adicionado art. 64°G 5 del Decreto Ley 267 de 22-02- 2000.
- Resolución Organizacional No. REG-OGZ-0748-2020 de fecha 26-02- 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".

De acuerdo con lo expuesto, la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca de la Contraloría General de la República, es competente para adelantar la presente indagación preliminar, por el origen de los recursos investigados, toda vez que se trata de ejecución de recursos de la Nación transferidos a entidades del nivel descentralizado y el factor territorial, toda vez que los recursos fueron ejecutados en el municipio de Popayán, departamento del Cauca.

2.3. De la caducidad

De conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 610 de 2000, la acción caduca en cinco años contados a partir de la ocurrencia de los hechos:

"ARTÍCULO 9o. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. La acción fiscal caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador del daño al patrimonio público, no se ha proferido auto de apertura del proceso de responsabilidad 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 la del último hecho o acto."

De acuerdo con la norma señalada y el caso objeto de la presente investigación, que es el contrato de compraventa CO1.PCCNTR415157 que se suscribió el 30 de octubre de 2022, y fue pagado en el año 2023, de acuerdo con los comprobantes de egreso Nos. 11615123, 11623323 y 11598323 del 23 de enero de 2023, se puede colegir que la acción fiscal se encuentra vigente.

2.4. Instancia Procesal

El presente proceso se continuará tramitando bajo el procedimiento del proceso ordinario reglado en la Ley 610 de 2000; respecto de la la instancia procesal, debe advertirse que el artículo 110 de la Ley 1474 de 2011 dispone:

"ARTÍCULO 110. Instancias. El proceso de responsabilidad fiscal será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial estimado en el auto de apertura e imputación o de imputación de responsabilidad fiscal, según el caso, sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos y será de doble instancia cuando supere la suma señalada."

Que se hace necesario remitirnos a la menor cuantía para contratar a fin de determinar si el presente proceso debe tramitarse como de única o de doble instancia. Que el SENA, certifica que la menor cuantía para contratar, para la época de los hechos es la siguiente⁴⁰:

CONCEPTO	CUANTÍAS
Salario mínimo legal mensual para 2022.	\$ 1.000.000,00
Presupuesto SENA para la vigencia 2022.	\$ 4.054.436.184.000
Presupuesto SENA expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes.	4.054.436.184
Menor cuantía (Hasta 1000 SMLMV).	\$1.000.000.000,00
Mínima Cuantía, cuyo valor no exceda el 10% de la menor cuantía.	\$100.000.000,00

⁴⁰ Ver PDF: "17. Certificación cuantías.pdf" en la ruta: 4_soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar \ Soportes de traslado de HFiscal\

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 14 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

Así entonces, la menor cuantía para contratar en el SENA fue de mil millones de pesos (\$1.000.000.000) y si tenemos en cuenta que el detrimento patrimonial en el particular se ha cuantificado en la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS MCTE (\$347.310.119), resulta evidente que al ser este último valor inferior a la menor cuantía para contratar, conforme a lo dispuesto en el 110 de la Ley 1474 de 2011, el presente proceso se debe seguir tramitando como de única instancia.

3. CONSIDERACIONES

3.1. EL DAÑO PATRIMONIAL

El daño es uno de los conceptos más elaborados y trabajados de la doctrina perteneciente a la responsabilidad contractual y extracontractual, motivo por el cual, son múltiples los autores que lo han querido abordar, con el objeto de determinar su límite y extensión.

Así tenemos como el doctor Tamayo lo define como:

“...el menoscabo a las facultades jurídicas que tiene una persona para disfrutar un bien patrimonial o extramatrimonial. Ese daño es indemnizable cuando en forma ilícita es causado por alguien diferente de la víctima”⁴¹

Mientras que el profesor De Cupis señala que el daño no es más que un:

“...perjuicio, es decir, aminoración o alteración de una situación favorable”⁴².

Por su parte, el doctor Henao lo identifica como:

“...la aminoración patrimonial de la víctima”⁴³

Y el tratadista Escobar Gil, lo determina como:

“...todo detrimento, menoscabo o perjuicio que a consecuencia de un acontecimiento determinado experimenta una persona en sus bienes espirituales, corporales o patrimoniales, sin importar que la causa sea un hecho humano, inferido por la propia víctima o por un tercero, o que la causa sea un hecho de la naturaleza”⁴⁴.

⁴¹ TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Trotado de responsabilidad civil*. Vol. II. Btá: Legis 2013, p. 326.

⁴² DE CUPIS. A. El daño. *Teoría general de la responsabilidad civil*, cit., p. 81.

⁴³ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Btá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 84.

⁴⁴ ESCOBAR GIL, Rodrigo. *Responsabilidad contractual de la administración pública*, Bogotá, Ed. Temis, 1989, p. 165.

De esta forma tenemos que, a pesar de la pluralidad de definiciones, todas ellas conservan unos elementos comunes los cuales se refieren al detrimento sufrido por el patrimonio de la víctima, como consecuencia de una acción u omisión ilícita generada por un tercero independiente a la víctima. Así pues, podemos señalar que el daño es el menoscabo o detrimento producido al patrimonio de la persona natural o jurídica o, a la persona en su ser mismo ya sea patrimonial o físico o, moral o extrapatrimonial, por parte de un tercero, producto de una conducta ilícita.

Si bien existe una homogeneidad respecto al concepto del daño, no cabe duda que éste en materia fiscal contempla unos elementos especiales que lo diferencian del daño en materia penal o civil.

Así, se requiere de un sujeto cualificado para su producción, ya que debe ser causado por un gestor fiscal (o un agente que “contribuya” “con ocasión” de la gestión fiscal al detrimento del erario de acuerdo a su “conexidad próxima y necesaria”). Así mismo, la acción dañosa, debe recaer única y exclusivamente sobre los bienes del Estado, escapando a su examen el menoscabo que sufran otros recursos que no sean los públicos.

De lo anterior, se sigue que el sujeto pasivo del daño sea el Estado, concebido este como persona jurídica en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, respecto del cual y por esa condición, sólo es posible indemnizar el daño patrimonial o físico, y no el extrapatrimonial o moral⁴⁵.

En suma, podemos decir que el daño en los PRF, está referido al menoscabo, detrimento o perjuicio que sufre el patrimonio del Estado por causa de la acción u omisión de un gestor fiscal, o de la persona que determine dicho detrimento.

El daño tiene como características, la de ser cierto, esto es, que sea objetivamente verificable⁴⁶, en relación inversamente proporcional con el denominado daño eventual,

⁴⁵ Sobre este asunto la jurisprudencia ha precisado que: “...en lo que atañe al reconocimiento de perjuicios morales subjetivados cuya condena impuso el a quo, considera la Sala que la misma resulta improcedente, pues si se tiene en cuenta que este tipo de daño es aquél que “...incide en el ámbito particular de la personalidad humana en cuanto toca sentimientos íntimos tales como la pesadumbre, la aflicción, la soledad, la sensación de abandono o de impotencia que el evento dañoso le hubiese ocasionado a quien lo padece...” vivencias que “...varían de la misma forma como cambia la individualidad espiritual del hombre...” (12), es fácil concluir que esta clase de perjuicios no puede predicarse de una persona jurídica, invulnerable a estos sentimientos, que son los que en últimas abren paso al reconocimiento de esta clase de perjuicios” (Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá-Sala Civil, calendada el 13 de septiembre de 2010, M. P. Dr.: Manuel Alfonso Zamudio Mora, Proceso No. 110013103040200300577 01).

⁴⁶ En profesor Tamayo señala que existe certeza del daño “...cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesivo del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante” (TAMAYO JARAMILLO, Javier. *Tratado de responsabilidad civil*. Vol. II. Bogotá: Legis, 2013, p. 339).

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 16 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

el cual no es indemnizable⁴⁷; que sea especial, en relación con su origen; anormal, al no tomar en cuenta el desgaste natural de las cosas producto del paso del tiempo, y cuantificable por valorar económicamente el costo del perjuicio.

De la misma forma, la Doctrina ha reiterado, que el daño es el primer elemento de la responsabilidad fiscal. Sólo después de estructurado y probado el daño se puede establecer los demás elementos, empezando por la conducta.

Al respecto, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en concepto 0070A del 15 de enero de 2001, señaló sobre el daño:

“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 fiscal 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...” (Subrayado fuera de texto).

En concepto EE 9273 del 14 de febrero de 2006 la Oficina Jurídica de la Contraloría sostuvo respecto al daño al patrimonio del Estado:

“Así mismo vemos que, la existencia del daño es condición de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, tal como consta en los artículos 40 y 41 de la Ley 610 de 2000 transcritos, de lo contrario, procederá el adelantamiento de una indagación preliminar por el término de seis (6) meses”.

Allí mismo se afirma:

*“Con base en la normatividad antes descrita la Oficina Jurídica realizó un estudio sobre el daño patrimonial al Estado, proferido mediante el oficio 0070A de 15 de enero de 2001, en el cual citaremos algunos aspectos relativos al objeto de su consulta, a saber: “IV. EL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. (...) **2. Certeza del daño. Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que «el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante».** (Subrayado fuera de texto)*

Siendo también importante mencionar del concepto al que hacemos referencia que:

“De otra parte, vale la pena citar la Sentencia SU-620, 13 de noviembre de 1996, Expediente T-84714, Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonel, en la cual la

⁴⁷ Sobre el llamado daño eventual el profesor Henao ha señalado que ocurre cuando existe “certeza de que el daño no se produjo ni se producirá, razón por la cual se califica de eventual, porque no se puede asegurar que hay aminoración patrimonial (...) Se puede entonces afirmar que el perjuicio es cierto cuando la situación sobre la cual el juez va a pronunciarse le permite inferir que se extenderá hacia el futuro, y que es eventual cuando la situación que refleja “el perjuicio” no existe ni se presentará luego” (HENAÓ PÉREZ, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 139).

Honorable Corte Constitucional, precisó: “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”. (Subrayado fuera de texto)

En el mismo concepto se manifestó:

“En este orden jurídico, el daño siempre estará representado en el menoscabo del patrimonio público cualquiera que fuere su connotación y para efectos de la imputación de la responsabilidad fiscal, el mismo debe darse en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta. Para la estimación del daño debemos acudir a los principios generales de la responsabilidad, por tanto, para valorarlo debe tenerse en cuenta que el mismo ha de ser cierto, especial, anormal, cuantificable y con arreglo a su real magnitud. Se entiende que el daño es cierto cuando aparece evidencia que la actuación u omisión del servidor público o particular ha generado una afectación al patrimonio público. Dicho en otras palabras, existe certeza del daño, cuando obra prueba que permita establecer que existe un menoscabo de los dineros o bienes públicos, por tanto, es viable cuantificar esa disminución patrimonial y endilgárselo a quien con su conducta activa u omisiva lo causó” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, puede señalarse que, aunque el daño en material fiscal sigue en principio los lineamientos jurisprudenciales y doctrinales establecidos para el daño en general, tiene unos elementos exclusivos que lo separan de éste y lo diferencia de otras clases de daño. Es además la nota primaria y fundamental para establecer la existencia o inexistencia de la Responsabilidad Fiscal, ya que, sin la producción del mismo, no tiene razón de ser la acción fiscal, en tanto que esta es resarcitoria al perseguir la compensación del daño causado al Estado por parte del gestor fiscal.

Conforme lo contenido en el Artículo 6 de la Ley 610 de 2000, El Daño Patrimonial al Estado, se entiende como:

“La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007. Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil).

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 18 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

El concepto expuesto advierte que el daño ocasionado con la gestión fiscal, debe recaer sobre el “patrimonio público”, es decir, en los “bienes o recursos públicos” o en los “intereses patrimoniales del Estado.”

Al respecto de este elemento, la Corte Constitucional en Sentencia C-840 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, señaló:

“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 debe 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.”

Definido en abstracto el daño, pasaremos a analizarlo en el caso concreto.

3.1.1. EL DAÑO PATRIMONIAL EN EL CASO CONCRETO

Se tiene que el SENA suscribió el contrato de compraventa CO1.41597⁴⁸ de 2022 del 21 de octubre del 2022 con la Unión Temporal Sena Mobiliario 2022 Nit 901.648.859 - 1, el cual tuvo por objeto:

“El objeto del Contrato es: COMPRA DE DOTACION MOBILIARIO PARA EL CENTRO DE COMERCIO Y SERVICIOS RED TECNOPARQUE Y TECNOACADEMIA Y OTRAS DEPENDENCIAS REGIONAL CAUCA, que el Contratista vende a la Entidad Estatal, bajo la siguiente descripción y/o características técnicas específicas:

Se anexa al presente documento propuesta presentada por: UNION TEMPORAL SENA POPAYAN 2022, en formato Excel o PDF, el cual hace parte del presente documento principal debido a su naturaleza o debido a su longitud.”

El valor del contrato se pactó en OCHOCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$825.281.778) COP.

Este negocio jurídico fue el resultado de la selección abreviada por subasta inversa No. SASI CUC CCS 00004 2022, realizado a través del SECOP II ID CO1.PCCNTR.4151597.

Dentro de este proceso de selección se solicitaron 3 cotizaciones a la Comercializadora 3D CONSULTING, DISTRITODO y COMERCIALIZADORA EXPOSOLUCIONES SAS, quienes dentro de los términos estipulados en la solicitud

⁴⁸ Ver PDF: “13. CONTRATO DE COMPRAVENTA.pdf” en la ruta: 4_soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\

enviaron las correspondientes cotizaciones, con precios correspondientes a la vigencia 2022 época de los hechos y para lo cual se realiza el análisis de los costos promedios de las cotizaciones con el fin de comparar con los costos de los elementos contratados por el SENA.

La Unión Temporal cuya propuesta fue aceptada, estuvo conformado por Cesar Octavio Castillo Erazo, identificado con cedula de ciudadanía No. 16709.238, quien actúa como representante legal de Provider CIA S.A.S. Nit 805.006.536 - 3, con el 50% y Yacqueline Ordoñez Hernández identificada con cedula de ciudadanía No. 34.566.038 en calidad de persona natural comerciante propietaria del establecimiento de comercio DISTRIBUIDORA FERROMUEBLES con el 50% de participación.

Dentro de los estudios previos elaborados por la entidad y publicados dentro de la plataforma SECOP II para el proceso de selección, señalaron dentro del acápite modalidad de selección lo siguiente⁴⁹:

"Para este caso en particular, se trata de un proceso de contratación de servicios de características técnicas uniformes, que de acuerdo con el decreto 1082 del 2015, es necesario verificar si existe vigente un acuerdo marco de precios, ya que las entidades sometidas al estatuto de la contratación para la administración Pública están obligadas hacerlo. (...)

Siguiendo los lineamientos establecidos en la circular 004 del 2021 emitida por Colombia Compra Eficiente y determinado que a la fecha no se encuentra vigente, ni en estado de estructuración, publicación o adjudicación de algún acuerdo marco para la DOTACIÓN DE MOBILIARIO, El SENA regional Cauca Centro de Comercio y Servicios, se encuentra en libertad para adelantar el proceso compra de equipos por los mecanismos consagrados por la normatividad vigente en la materia.

Así las cosas, identificado que el servicio que se requiere es de características técnicas uniformes, la norma establece las siguientes tres formas de adquirirlos: Selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por subasta inversa; acuerdo marco de precios o por bolsas de productos. Teniendo en cuenta que no existe acuerdo marco de precios vigente para la adquisición de MOBILIARIO, la entidad procederá a adquirir por modalidad de subasta inversa."

De la documentación recopilada por el equipo auditor, se encuentra el acta del comité de contratación y convenios del Centro de Comercio y Servicios⁵⁰, llevado a cabo el día 12 de septiembre de 2022, donde se aprueba que la modalidad para contratar la compra de materiales de formación (electrónicos y otros) para las líneas programáticas tecno parque y tecno academia, será la selección abreviada por subasta inversa, teniendo en cuenta que la estimación para el proceso es de \$ 824.451.210.

Este contrato fue pagado en su integridad conforme a los siguientes documentos, cuya

⁴⁹ Ver PDF: "8. GCCON-F-046_Formato_estudios_previos_DEFINITIVO.pdf" ruta anterior

⁵⁰ Ver PDF: "2.3 ACTA COMITE DE COMPRAS.pdf" ruta anterior

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 20 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

suma arroja el valor de \$825.281.776⁵¹:

- REP_EPG008_ComprobanteOrdenPago (93).pdf, da cuenta que el 23-01-2023 se pagó la suma de \$ 131.767.678,8.
- REP_EPG008_ComprobanteOrdenPago (94).pdf, da cuenta que el 23-01-2023 se pagó la suma de: \$ 315.610.623,8
- REP_EPG008_ComprobanteOrdenPago (95).pdf, da cuenta que el 23-01-2023 se pagó la suma de: \$377.903.475,2

Que en el proceso auditor se logró establecer que dentro del contrato de compraventa CO1.PCCNTR.4151597 de 2022, cuyo objeto era la compra de dotación inmobiliario para el Centro de Comercio y Servicios para Red Tecno Parque y Tecno Academia y otras dependencias, por un valor de \$825.281.778, el SENA Regional Cauca, con posterioridad a haber publicado el estudio de mercado dentro del proceso de selección que se adelantó para el contrato objeto de estudio, aceptó un alza en los precios, en varios de los ítems a contratar, sin sustento, conforme a diferente a la solicitud del proveedores interesados en el proceso de selección, señalándose un presunto detrimento patrimonial en los recursos de la Nación por valor de \$39.561.695.

A fin de abordar de manera especializada el asunto, se elaboró un informe técnico contable durante la Indagación Preliminar, realizado por el profesional LUIS CARLOS VALENCIA HERRERA, profesional universitario, grado 02, adscrito a la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca de la Contraloría General de la República, radicado con el No. 2024IE0050569⁵², realizó un comparativo de valor de los bienes adquiridos por el Sena Regional Cauca, con bienes de iguales características, realizando así un análisis bajo la aplicación de los acuerdos marco de precios.

En el mencionado informe se señala:

“El SENA, al ser un establecimiento público del orden nacional, está obligada a aplicar el acuerdo marco de precios en los procesos de contratación, en virtud de lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.9; “utilización del acuerdo marco de precios. Colombia Compra Eficiente debe publicar el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios, y la Entidad Estatal en la etapa de planeación del Proceso de Contratación está obligada a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad identificada.”

(...)

Al revisar la tienda virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación, se encuentra la existencia del Acuerdo Marco de Precios CCE-912- 1-AMP-2019 Dotación escolares II el cual está vigente desde el 8 de octubre de 2019 hasta

⁵¹ Ver documentos en la ruta: 4_soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\15. Pagos.zip\15. RV_COMPROBANTES DE PAGO CXP\

⁵² Ver PDF: “informe tecnico de apoyo sena.pdf”

el 10 de noviembre de 2023 y plazo de ejecución órdenes de compra hasta el 5 de mayo de 2024. Revisadas las regiones de entrega, la ciudad de Popayán se encuentra incluida en el Acuerdo de Marco de Precios y al verificar el catálogo de Dotaciones Escolares II se encuentran los siguientes ítems;

Región 1	664 Puesto administrativo en L con silla	Escritorio administrativo con superficie de retorno para uso de equipos de cómputo y manejo de papelería, acompañada de silla neumática, ergonómica para adultos, giratoria y con ruedas. Ideal para áreas administrativas. Posee sistema basculante para graduación y apoyo lumbar.
Región 1	657 Mesa banco de electricidad y electrónica	Mesón de trabajo destinado al trabajo en grupo o individual en el aula de tecnología con énfasis en electricidad y electrónica. Posee canaleta con conexiones eléctricas y de datos que permitan el trabajo mediante borneras para protoboard y contextos tecnológicos mediante el uso de la electricidad.
Región 1	128 Laboratorio integrado de física – química para 40 usuarios	Diez (10) mesones de laboratorio física y química – cuarenta (40) butacos para laboratorio física y química – tres (3) estantes de depósito – tres (3) muebles móviles – un (1) tándem de canecas – dos (2) muebles de almacenamiento laboratorio física y química – un (1) tablero para marcador borrable
Región 1	126 Aula TIM para 40 usuarios	Siete (7) mesas modulares para tres (3) alumnos – cuarenta (40) sillas giratorias monoconcha – siete (7) mesas modulares con multitoma retráctil para tres (3) alumnos – un (1) tándem tres (3) canecas – un (1) tablero para marcador borrable – dos (2) tableros móviles - ocho (8) muebles de contenidos TIM – dos (2) muebles de almacenamiento aula TIM
Región 1	181 Tablero	Es un (1) tablero para aulas especializadas y/o académicas.
Región 1	183 Tablero móvil	Es un (1) tablero para aulas especializadas y/o académicas. Tiene una base que permite movilizar el tablero.
	659 Mesa de juntas 12 puestos con silla	Mesa de trabajo para reuniones grupales de hasta 12 personas, posee sistema de conectividad mediante canaletas y grommet para red eléctrica y de datos, acompañada de 12 Sillas neumáticas, ergonómicas para adultos, giratoria, con rueda. Ideal para áreas administrativas. Posee sistema basculante para graduación y apoyo lumbar.
Región 1	700 Mesa para laboratorio tráfico Pesado.	Mesón de trabajo móvil destinado al trabajo de aplicaciones con componentes en peso y/o materiales fuertes en su composición que permitan mayor resistencia al contacto con la superficie.
Región 1	679 Butaco para laboratorio alto.	Butaco alto para el trabajo en el laboratorio por lo general en espacio con mesones en concreto. Butaco de altura fija, debe soportar una carga estática de 100 kg.
Región 1	169 Mueble de almacenamiento de laboratorio integrado física-	Es un (1) mueble de almacenamiento que se usa para material didáctico del laboratorio integrado de física-química de secundaria.

	<i>química secundaria</i>	
Región 1	551 Mesa de atención rectoría.	Es un (1) escritorio de atención para el trabajo en rectoría.
Región 1	240 Mesón de trabajo cortar, picar, trabajo en la cocina	Es un (1) mesón de trabajo en cocina de Establecimiento Educativo.
Región 1	241 Mesón con poceta lavar Menaje Cocina	Es un (1) mesón de lavado para cocina en Establecimiento Educativo.
Región 1	703 Mesa tecnología	Mesa de trabajo para desarrollo de actividades tecnológicas en aulas de secundaria, tiene que soportar hasta 100 kg en su superficie, sin que presente deformación alguna ideal para el trabajo en equipos de cuatro personas.
Región 1	173 Módulo 10 casilleros docentes.	Es un (1) mueble de almacenamiento tipo casillero para los docentes.
Región 1	242 Mesón con azafates, distribución alimentos en el comedor	Es un (1) mesón con azafates para distribución de alimentos en la cocina del Establecimiento Educativo.
Región 1	156 Mesa sala de juntas docente.	Es una (1) mesa para reuniones de seis (6) puestos.
Región 1	163 Silla neumática giratoria mono concha sala docente.	Es una (1) silla para usar en sala docente.

Es de advertir, que la Ley 1150 de 2007, en su artículo 2, numeral 2, literal a, dispone la adquisición de bienes y servicios de técnicas uniformes y no uniformes los procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de Acuerdos Marco de Precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos, en las condiciones que disponga el reglamento.

Igualmente, el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 2.2.1.2.1.2.7, establece la obligatoriedad para las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública de adquirir bienes y servicios uniformes y no uniformes de común utilización a través de acuerdos marco de precios diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública.

El mismo decreto en el artículo 2.2.1.2.1.2.9, estableció la utilización de los acuerdos marcos de precios, para lo cual señala:

“Colombia Compra Eficiente debe publicar el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios, y la Entidad Estatal en la etapa de planeación del Proceso de Contratación está obligada a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad identificada.

Si el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios contiene el bien o servicio requerido, la Entidad Estatal de que trata el inciso 1 del artículo 2.2.1.2.1.2. 7 del presente decreto

está obligada a suscribir el Acuerdo Marco de Precios, en la forma que Colombia Compra Eficiente disponga, y luego puede colocar la orden de compra correspondiente en los términos establecidos en el Acuerdo Marco de Precios."

Por su parte, la Guía para entender los Acuerdos Marco de Precio, publicada por Colombia Compra Eficiente, menciona:

"En la actualidad las entidades públicas adelantan procesos de contratación independientes para adquirir los mismos bienes o servicios, lo cual genera una carga administrativa innecesaria. Esto no permite que el Estado negocie como un solo comprador y crea condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios. Los Acuerdos Marco de Precios permitirían lograr mejores precios y resultados, en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades como para los proveedores".

De igual forma establece como fin de los acuerdos marcos ayudar a obtener mayor valor de los recursos públicos.

A pesar que, el SENA señala dentro de los documentos precontractuales del proceso de selección abreviada por subasta inversa No. SASI-CUC-CCS-00004-2023, la no existencia de un acuerdo marco de precios vigente para la adquisición de los bienes objeto del proceso, de acuerdo al informe técnico contable se tiene que, sí existía dentro de la tienda virtual del Estado Colombiano el Acuerdo Marco de Precios CCE-912-1-AMP-2019 Dotaciones Escolares II, vigente para la fecha en que el Centro de Comercio y Servicios de la Regional Cauca, inició la etapa de planeación del proceso de selección que terminó con la celebración del contrato de compraventa CO1.PCCNTR.4151597 de 2022, y la ciudad de Popayán, lugar de ejecución del contrato se encontraba dentro de las regiones de entrega incluidas para dicho Acuerdo.

Lo anterior puede verificarse dentro de los canales dispuestos por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, en la tienda virtual del Estado Colombiano donde está el minisitio de consulta del Acuerdo Marco de Precios Dotaciones Escolares II – CCE-912-1-AMP-2019 Dotaciones escolares II Colombia Compra Eficiente Agencia Nacional de Contratación Pública, sitio web que fue verificado y revisado para rendir el informe técnico contable.

Al respecto, el Dr. JAIR ALONSO MENDOZA MENDOZA en calidad de Gestor T1-15 de la Subdirección de Negocios de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, al solicitarle textualmente lo siguiente, manifestó⁵³:

"La aclaración solicitada se refiere a la obligación que tiene el SENA para la vigencia 2022 de estar obligada a contratar de acuerdo a lo estipulado en el Acuerdo Marco de precios..."

⁵³ Ver aclaración del informe técnico

...
En ese mismo sentido, y de cara a su inquietud sobre la aplicabilidad de las condiciones establecidas en la minuta de cada uno de los Acuerdos Marco de Precios disponibles, resulta oportuno recordar que según lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015, Colombia Compra Eficiente debe publicar el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios y la Entidades Estatal es, en la etapa de planeación de un Proceso de Contratación están obligadas a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la puedan satisfacer la necesidades identificadas.

Si el Catálogo de Acuerdos Marco de Precios contiene el bien o servicio requerido, la Entidad Estatal de que trata el inciso 1 del artículo 2.2.1.2.1.2. 7 del decreto ibidem está obligada a suscribir órdenes de compra al amparo del Acuerdo Marco de Precios que cubre su necesidad, en la forma que Colombia Compra Eficiente disponga."

Adicional a lo anterior se logra evidenciar que 18 de los ítems de la ficha técnica publicada por la entidad estatal dentro del SECOP II, como documento base de la contratación que permitió determinar los elementos a contratar, se encuentran detallados dentro del Catálogo de Bienes que hacen parte del Acuerdo Marco de Precios CCE-912-1-AMP-2019, 14 ítems idénticos en su detalle y 4 con características similares.

Es así como en el siguiente cuadro, se puede evidenciar un paralelo de los ítems tal como se especifica dentro del catálogo de bienes del acuerdo marco de precios y los ítems de la ficha técnica publicada por la entidad dentro del proceso de selección abreviada en el SECOP II:

No.	Item Catálogo de Precios CCE-912-1-AMP-2019.	Item Ficha Técnica elaborada por Centro de Comercio y Servicios de la Regional Cauca.
1	664 Puesto administrativo en L con silla	664 Puesto administrativo en L con silla
2	657 Mesa banco de electricidad y electrónica	657 Mesa banco de electricidad y electrónica
3	128 Laboratorio integrado de física – química para 40 usuarios	128 Laboratorio integrado de física – química para 40 usuarios.
4	126 Aula TIM para 40 usuarios	126 Aula TIM para 40 usuarios
5	181 Tablero	181 Tablero
6	183 Tablero móvil	183 Tablero móvil
7	659 Mesa de juntas 12 puestos con silla	659 Mesa de juntas 12 puestos con silla
8	700 Mesa para laboratorio tráfico Pesado.	700 Mesa para laboratorio tráfico pesado.
9	679 Butaco para laboratorio alto	679 Butaco para laboratorio alto
10	169 Mueble de almacenamiento de laboratorio integrado física-química secundaria.	169 Mueble de almacenamiento de laboratorio integrado física-química secundaria
11	551 Mesa de atención rectoría.	551 Mesa de atención rectoría.
12	240 Mesón de trabajo cortar, picar, trabajo en la cocina.	240 Mesón de trabajo cortar, picar, trabajo en la cocina.
13	241 Mesón con poceta lavar Menaje Cocina	241 Mesón con poceta lavar Menaje Cocina
14	703 Mesa tecnología	703 Mesa tecnología
15	173 Módulo 10 casilleros docentes	Armario estructura metálica.
16	242 Mesón con azafates, distribución alimentos en el comedor.	Mesón para microbiología.
17	156 Mesa sala de juntas docente.	551 mesa.

No.	Item Catálogo de Precios CCE-912-1-AMP-2019.	Item Ficha Técnica elaborada por Centro de Comercio y Servicios de la Regional Cauca.
18	163 Silla neumática giratoria mono concha sala docente.	555 sillas.

Como puede observarse, los ítems contratados sí se encontraban dentro del catálogo de bienes del acuerdo marco de precios, motivo por el cual la entidad contratante debió hacer uso del mencionado acuerdo marco, para realizar la compra en cita, de conformidad con los postulados legales que rigen la contratación estatal.

De otra parte, en el informe técnico contable se realizó la verificación de los proveedores que hacen parte del Acuerdo Marco de Precios y los precios techos que cada uno de ellos tienen para los eventos de cotización, precios que fueron promediados para realizar los cálculos de los costos de los 18 ítems que se encuentran en el acuerdo, sumando a dicho promedio el IVA del 19%.

El resultado generado para cada ítem fue comparado con los precios unitarios contratados por el Centro de Comercio y Servicios de la Regional Cauca en el contrato de compraventa CO1.PCCNTR.4151597 de 2022, teniendo una diferencia por valor unitario que fue multiplicada por las cantidades contratadas.

Lo anterior generó la siguiente tabla, que se encuentra dentro del informe rendido:

No.	Valores en pesos acuerdo marco		Valores finales de adquisición			Diferencia por valor unitario	Contrato según acuerdo marco
	Item	Valor Unitario	Cantidad	Valor Unitario	Valor Total		
1	664 Puesto administrativo en L con silla	\$ 3.221.115	8	5.942.500	47.540.000,00	2.721.385	25.768.921
2	657 Mesa banco de electricidad y electrónica	\$ 4.955.134	4	3.200.000	12.800.000,00	-1.755.134	0
3	128 Laboratorio integrado de física – química para 40 usuarios	\$ 20.409.126	3	39.500.000	118.500.000,00	19.090.874	61.227.378
4	126 Aula TIM para 40 usuarios	\$ 34.195.910	5	67.500.000	337.500.000,00	33.304.090	170.979.548
5	181 Tablero	\$ 408.095	6	566.500	3.399.000,00	158.405	2.448.570
6	183 Tablero móvil	\$ 555.369	8	1.285.500	10.284.000,00	730.131	4.442.955
7	659 Mesa de juntas 12 puestos con silla	\$ 15.081.591	1	19.800.000	19.800.000,00	4.718.409	15.081.591
8	700 Mesa para laboratorio tráfico pesado	\$ 2.638.085	4	2.230.000	8.920.000,00	-408.085	0
9	679 Butaco para laboratorio alto	\$ 129.465	11	282.500	3.107.500,00	153.035	1.424.115
10	169 Mueble de almacenamiento de laboratorio integrado física-química secundaria	\$ 1.106.628	1	2.420.000	2.420.000,00	1.313.372	1.106.628

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 26 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

No.	Valores en pesos acuerdo marco		Valores finales de adquisición			Diferencia por valor unitario	Contrato según acuerdo marco
	Item	Valor Unitario	Can tida d	Valor Unitario	Valor Total		
11	551 Mesa de atención rectoría	\$ 744.627	4	1.330.000	5.320.000,00	585.373	2.978.510
12	240 Mesón de trabajo cortar, picar, trabajo en la cocina	\$ 3.307.750	1	5.040.000	5.040.000,00	1.732.250	3.307.750
13	241 Mesón con poceta lavar Menaje Cocina	\$ 4.547.676	3	11.882.500	35.647.500,00	7.334.824	13.643.028
14	703 Mesa tecnología	\$ 1.094.826	12	2.155.000	25.860.000,00	1.060.174	13.137.914
15	Armario o mueble metálico para portátiles	\$ 1.376.712	4	5.520.000	22.080.000,00	4.143.288	5.506.848
16	Mesón para microbiología:	\$ 5.166.670	2	10.091.250	20.182.500,00	4.924.580	10.333.339
17	551 mesa	\$ 900.803	1	1.078.321	1.078.321,00	177.518	900.803
18	555 sillas	\$ 266.002	1	385.198	385.198,00	119.196	266.002
	Total				679.864.019	80.103.685	332.553.900
	Diferencia hallazgo				347.310.119		

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en Sentencia del 13 de febrero de 2015, R. 25000-23-26-000-2002-02240-01 (29.473), indicó que la contratación con recursos públicos, está sometida a la imperativa regla de la “*conmutatividad objetiva*”, que hace directa relación con el precio y conforme a la cual, la Administración no debe pagar “*ni más ni menos de lo que verdaderamente vale la ejecución del objeto contractual.*”; por consiguiente, desde la estructuración o planeación del contrato estatal se debe contar con certeza respecto de las obras, servicios y bienes objeto del mismo y del precio que espera recibir el contratista como contraprestación, en términos de su valor real y en las circunstancias concretas.

Esa misma corporación en la Sección Tercera, en Sentencia del 27 de abril de 2011, R. 25000232600019970392401 (18.293), manifestó que el pacto y pago de un precio sobredimensionado frente a los precios reales del mercado no solo constituye, en los términos de la jurisprudencia administrativa, una “*vulneración de normas imperativas y de orden público*”, sino una fuente de enriquecimiento indebido a costa del patrimonio público.

En tal sentido ha enfatizado en que:

*“Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepuestos o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios...
 (...)”*

Precio de mercado, como se anotó, es el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va a ejecutar el contrato. Por esto, con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden —por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, periodos de pagos, entre otros—, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes. (...)

Así pues, el sobrecosto o sobreprecio resulta censurable porque no tiene justificación frente a la realidad del mercado y los análisis de las variables que inciden en los costos de los bienes, servicios y obras requeridos por la administración y que de concretarse en una adjudicación o contrato se opone a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y por ende, a los fines perseguidos con la contratación pública (art. 3º ibíd.), dado que representa adquirirlos o pagarlos a precios significativamente superiores a los ofrecidos por otros agentes o distribuidores del mercado, lo cual genera una lesión patrimonial a la entidad, derivada de una gestión contractual irregular que evidencia una omisión en la etapa precontractual, especialmente, en materia de los estudios económicos de la futura contratación.

Por consiguiente, si se supera en forma exagerada y sin justificación alguna atendible el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no solo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva (L. 80/93, art. 29), por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnera el patrimonio público, y por esa vía, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública (arts. 24, 25 y 26 ejusdem). Con todo, se precisa que los sobrecostos que se reprochan, están circunscritos a aquellos que se ofertan y se aceptan en los procesos de selección y luego se pactan como precio al inicio o al nacimiento del contrato y que se presentan como la diferencia injustificada, inusitada y desproporcionada, entre el umbral del precio que fija el mercado y el precio fijado en la propuesta recibida por la entidad estatal y luego convenido en el contrato; por tanto, no se refiere a eventos tales como los mayores gastos e inversiones que por diferentes causas podría soportar un contratista en la ejecución del objeto contractual, y que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal, cuya licitud, reconocimiento o resarcimiento se deben analizar de acuerdo con las circunstancias en que hayan acaecido, según el régimen de responsabilidad y bajo el principio del equilibrio económico del contrato.”

De la jurisprudencia transcrita, se puede señalar a manera de conclusión:

- Existe un deber elemental en la concepción o estructuración de toda adquisición por parte de la Administración, consiste en la determinación del objeto y en la estimación objetiva, cierta y completa del precio a pagar, conforme a unas concretas circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- Desde ese punto de vista, el precio del contrato estatal siempre y en todos los casos, debe estar plenamente justificado. El cumplimiento de los fines de la

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 28 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

contratación estatal no puede dar lugar a la obtención de un lucro indebido.

- El sobreprecio desde el punto de vista jurisprudencial que se trae a colación, corresponde al precio sobredimensionado que se le paga al contratista y que no tiene justificación frente a la realidad del mercado de los bienes, obras o servicios específicamente contratados en casa caso concreto, con inclusión del análisis de todas las variables que inciden en el costo de los mismos.
- El valor de intercambio por los bienes, obras o servicios que entrega el contratista, no puede constituirse en fuente de enriquecimiento exagerado e injustificado porque en tal caso la percepción del pago conlleva a la generación de un detrimento al patrimonio público.

Lo anterior, quiere decir, que el prototipo de sobrecostos a investigar, se refiere al pago de valores muy superiores a los que correspondan a los precios reales de mercado y que, por tanto, pone en evidencia que con recursos públicos se paga un valor de intercambio superior al que objetivamente debió pagarse.

Descendiendo al caso concreto, bajo esta cuerda procesal, el despacho se ve obligado a determinar la existencia del pago de recursos públicos del orden Nacional entregados al SENA, para la adquisición bienes muebles en cuantía superior al valor real, pues de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se ha evidenciado que el Centro de Comercio y Servicios del SENA Regional Cauca, no aplicó la normatividad contractual, realizando un proceso de selección abreviada por subasta inversa cuando estaba obligado a utilizar el acuerdo marco de precios CCE-912-1-AMP-2019, pues el mismo contenía los bienes requeridos por la entidad, lo cual generó un menoscabo en los recursos de la entidad, al haber comprado a mayores valores los ítems, y como se mencionó por el equipo auditor afectándose el cubrimiento, alcance y satisfacción de las necesidades identificadas.

Bajo ese entendido, se omitió por parte del Centro de Comercio y Servicios del SENA Regional Cauca, aplicar el acuerdo marco de precios CCE-912-1-AMP-2019 que contenía 18 de los ítems requeridos por la entidad, por lo que actuaron en menoscabo de la eficiencia y optimización de los recursos públicos, afectando con su conducta el patrimonio estatal, lo cual quedo plenamente demostrado con los elementos probatorios aportados a esta indagación, especialmente en el informe técnico contable.

Lo anterior, permite concluir que se encuentra demostrada la existencia del hecho generador de daño patrimonial en cuantía de RESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS (\$347.310.119).

3.2. GESTION FISCAL Y NEXO CAUSAL

Para entrar a delimitar las responsabilidades de las personas que deben ser vinculadas en calidad de presuntos responsables fiscales, es necesario iniciar el análisis de la

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 29 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

materia desde nuestra Carta Política, en la que se establece en el artículo 6° de la Constitución Nacional lo siguiente:

“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por las mismas causas y por omisión extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

En relación con las responsabilidades derivadas de la gestión fiscal, dispone el artículo 3° de la Ley 610 de 2000 que:

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

En ese orden de ideas tenemos que el daño debe ser producido por una gestión fiscal *antieconómica, ineficiente e inoportuna*, es decir, para que haya gestión fiscal irregular debe haber una inadecuada distribución o uso de recursos públicos.

Lo anterior indica que la Gestión Fiscal, conforme a la transcripción hecha, determina quienes deben ser llamados a responder por el daño ocasionado al patrimonio del Estado; es menester destacar para estos efectos, que aquellos (servidores públicos y/o particulares que administran recursos públicos) con la capacidad jurídica y las facultades de desarrollar actividades tendientes a definir la suerte de los recursos y bienes del Estado (manejo, recaudo, inversión, administración, uso o disposición del patrimonio público) deben ser tenidos como presuntos responsables en un proceso de responsabilidad fiscal.

En cuanto al Nexo Causal, es una figura que ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado, como:

“...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...”⁵⁴

En este contexto, debe existir un nexo de causalidad entre la conducta del agente y el resultado, pues puede existir la conducta, pero la misma no tiene relación con el hecho dañino, como cuando acaece la destrucción de un bien del Estado, el cual es atribuible a un tercero, y el hecho no tiene relación con servidor público o particular al cual se le pretende atribuir la conducta.

Cabe precisar que algunas conductas realizadas por los gestores fiscales parecieran

⁵⁴ Consejo de Estado, sala de lo Contencioso administrativo, Radicación número: 15001-23-31-000-2009- 00247-01, 13 de diciembre de 2012, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 30 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

que no tuvieran un nexo causal, lo que podría generar la exoneración de la responsabilidad fiscal, pero analizado detenidamente el caso, si se presenta dicho nexo, como el asunto que a continuación analizó el Consejo de Estado en la precitada jurisprudencia:

“De lo expuesto se colige que existe un claro nexo causal entre la conducta del actor, celebración del contrato, y el pago que se hiciera a favor del contratista, a pesar que la ejecución de la prestación no se reflejara en la satisfacción del interés general. Volviendo a la definición general de nexo causal dada en esta decisión, si omitimos la ocurrencia de la conducta consistente en la suscripción del contrato estatal, esto es, el hecho precedente, no se hubiere presentado el resultado, daño patrimonial al Estado. En consecuencia, la Sala estima que los argumentos del recurso de apelación no son suficientes para que esta instancia revoque la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, y en consecuencia confirmará la decisión de este.”

De esta manera, el nexo causal sirve de soporte para la configuración del daño, a partir del cual se determina el origen de un resultado, el cual se adjudica a un sujeto a título de acción u omisión que, para el caso de la responsabilidad fiscal, debe ser gestor fiscal.

Teniendo claro el marco legal de la gestión fiscal y el nexo causal, a continuación, analizaremos este elemento de la responsabilidad fiscal en el caso que se investiga:

3.2.1. GESTIÓN FISCAL EN EL CASO CONCRETO

Se encuentran vinculados al proceso los siguientes presuntos responsables:

- **JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN**, identificado con cedula de ciudadanía No. 12.238.482, ejercía el cargo de subdirector grado 02 del Centro de Comercio y Servicios del SENA Regional Cauca desde el 18/05/2021 al 02/03/2023⁵⁵.

Según el propósito y funciones de su cargo y al ser el ordenador del gasto, tenía la obligación legal de dar cumplimiento a la normatividad contractual, buscando así la eficiencia, eficacia y adecuado manejo de los recursos de la entidad, obligación que al momento de la apertura del proceso se demostró, fue incumplida, generando una omisión que fue determinante para la ocurrencia del daño patrimonial y que a su vez soporta los indicios serios para ser vinculado al presente proceso.

Una vez vinculado al proceso, rinde versión libre⁵⁶ sobre los argumentos que motivaron

⁵⁵ Ver documentos en la carpeta denominada “2. Jhon Jairo Motta”, en la ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\18. Documentos de presuntos responsables.zip\18. Documentos de presuntos responsables

⁵⁶ 20250530 VERSION LIBRE JHON MOTTA 2025ER0120264_ 2025ER0121250 PRF 43928

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 31 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

su vinculación, en la que no desconoce las funciones que le eran propias a su cargo para la época de los hechos, relacionadas con la ordenación del gasto y el ámbito de la contratación de la entidad, pero indica que tal delegación incluía múltiples actividades con niveles altos de complejidad técnica y administrativa y hace énfasis en que la Resolución 1470 de 2020, por la cual se adopta el Manual de Contratación Administrativa del SENA, señala que *“Los Comités de Contratación son los encargados de verificar los Estudios Previos en los procesos de licitación pública y para la compra o suministro de materiales de formación, incluyendo la valoración de la pertinencia del proceso de contratación. (Artículo 5.3.1.3.1)”*, pero además son los que tienen el deber de aprobar o rechazar tales proyectos (Artículo 5.3.1.3.1).

Hace especial hincapié en que el Comité de conciliación es una instancia decisoria que, por su alto componente técnico, se integra de múltiples profesionales que concurren para garantizar el cumplimiento de los principios de la función pública, agrando que no solo debe cumplir con los principios de economía y eficacia, sino que también se exige que todas sus actuaciones queden documentadas.

Asegura que el proceso de contratación CO.1.PCCNTR.4151597 fue estructurado y tramitado de conformidad con las fases y responsables establecidos por la normatividad vigente y los lineamientos internos de la entidad y que por razones administrativas, los recursos destinados para el efecto fueron asignados a la Subdirección del Centro de Comercio y Servicios de la Regional Cauca, dependencia que ejecutó la fase en comento, por medio del equipo técnico y administrativo, tal como lo exige el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Pasa hacer alusión al proceso de cotizaciones, con plena participación de los actores con conocimiento especializado.

Indica que en la estructuración del proceso precontractual, el equipo de Planeación dejó constancia de que no existía acuerdo marco aplicable, conclusión fue aceptada por los asesores jurídicos y demás intervinientes en la estructuración del mismo, hecho del que se dejó constancia en los estudios previos y que le permite concluir que a tal decisión se llegó conforme a lo ejecutado por el área técnica, no por decisión autónoma y deliberada de su despacho, resaltando que validó que se hubiera descartado la existencia de un Convenio Marco de Precios y adicionalmente tomó parte en cada una de las discusiones relativas al valor de los bienes, siendo exigente y prestando especial atención a que cualquier modificación o consideración sobre el particular estuviera soportada por parte del equipo técnico interno de la entidad.

Para atender el argumento del presunto responsable, relacionado con el hecho de contar con un equipo especializado que realizaba el proceso, es conveniente como primera medida aclarar que todo cargo público tiene unas funciones específicas, porque así ha sido dispuesto desde el artículo 122 de la Constitución Política, el cual establece que:



"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. (...)"

Sobre este tópico la Corte Constitucional en Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993 con ponencia del Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, manifestó que los servidores públicos dentro de los cuales se encuentran los empleados públicos como es el caso que nos ocupa, solamente pueden hacer aquello que le está expresamente permitido. En efecto, determinó en dicha sentencia lo siguiente:

"El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6, que prescribe: "Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de la autorización legal.

Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores. Es una conquista que esta Corporación no puede soslayar, no sólo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas." (Subrayas del despacho)

De las anteriores consideraciones se puede concluir que las funciones de los empleados públicos son eminentemente regladas y únicamente pueden ejercer las que se señalan para el respectivo cargo, razón por la cual el manual de funciones y competencia laborales le fijan el campo de acción en el que pueden desarrollar sus actividades laborales y no puede ser de otra manera, puesto que en virtud del principio de legalidad sobre el que debe regir toda actuación administrativa, las normas jurídicas que regulan la estructura orgánica y el manual de funciones de las entidades públicas, establecen las atribuciones que le incumben a cada órgano o funcionario público.

Descendiendo al caso concreto y de acuerdo con el manual de funciones del

Subdirector de Centro del SENA, adoptado por Resolución 1458 de 2017, se tiene que el propósito principal su cargo fue⁵⁷ el de dirigir, organizar, ejecutar políticas y adoptar los planes y las estrategias, programas y proyectos, además de:

“Administrar los procesos de contratación, provisión, manejo, mantenimiento, seguimiento y control del Talento Humano, de los recursos físicos, tecnológicos, pedagógicos, financieros y de información del Centro.

...

Aprobar la ejecución presupuestal del Centro garantizando una administración eficiente de los flujos de ingresos y gastos de acuerdo con lo presupuestado.

...

Dirigir el cumplimiento de normas internas, procesos, procedimientos y políticas impartidas por la Dirección General.”

Adicionalmente la Resolución 1470 de 2020, por la cual se adopta el Manual de Contratación Administrativa del SENA, establece en su artículo 5.3.1.1.1:

“Los Subdirectores de los Centros de Formación Integral son delegatarios de la ordenación del gasto y toda la gestión contractual del respectivo Centro, independientemente de la naturaleza y cuantía de los contratos.”

Lo anterior quiere decir que, dentro las funciones propias del cargo de este presunto responsable se encontraba, de manera indudable, la de administrar los procesos de contratación en la entidad, lo cual no le era desconocido al versionista, pues en su libelo claramente hace referencia a las mismas; en tal sentido, era consiente que tenía el deber de aprobar la ejecución contractual y presupuestal; así entonces, para ejercer el cargo que le otorgaba tales funciones debía ostentar y poner en práctica conocimientos básicos en normas de contratación estatal y por ello estaba obligado a conocer y hacerse responsable de las consecuencias de cualquier omisión al respecto; en tal orden de ideas, el que este ente de control ostente el poder de reclamar las consecuencias fiscales, nace precisamente de la normatividad jurídica aplicable a la contratación y al deber del investigado de salvaguardar el ordenamiento jurídico en tal contexto.

Debe tener presente el investigado, que únicamente cuando las actuaciones de los servidores públicos se sustentan en el ordenamiento legal, puede decirse que la actividad administrativa del Estado goza de garantías, porque es precisamente la norma legal la que establece la competencia, es decir, la medida de la potestad del órgano, ente o funcionario y el procedimiento que debe seguir para ejercer tal potestad, además de la forma de este ejercicio e incluso el objeto de su actividad.

En este sentido, considera el ente de control que pese a que en la entidad y más específicamente en el despacho del presunto responsable, se contaba con un grupo de expertos y adicional a ello el proceso se debía someter al Comité de Conciliación; el manual de funciones y el de contratación de la entidad, dispuso que había un solo

⁵⁷ Ver PDF: “2.4 Manual de funciones director regional.pdf” misma ruta anterior

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 34 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

responsable del proceso de contratación, deberes y obligaciones que no se entienden delegados en sus subalternos por muy expertos que fuesen y mucho menos se diluyó o desdibujó con las acciones u omisiones del ejercicio de las competencias propias del comité de conciliación.

De otro lado, si bien el investigado contaba con equipo de trabajo, según su versión de los hechos, fue en este en el que se generaron fallas, lo cual debe ser analizado por el despacho en el marco de la culpa *in vigilando* e *in eligendo*, por cuanto toda gestión de una entidad pública como lo es el SENA, se sustenta en el apoyo y funciones desempeñadas por los servidores públicos y contratistas subalternos, no obstante en este caso concreto no se evidencia una acción clara y concreta por parte el señor JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN, en ejecutar una supervisión de su propia parte y bajo su óptica de responsable de la contratación, del proceso precontractual y del contrato, haciéndose extensiva a este deber la culpa *in vigilando*, la cual ha sido descrita por la doctrina como:

"La culpa in vigilando es la falta de control de la persona cuya custodia tiene encomendada el responsable⁵⁸. Por su parte, la doctrina moderna da otro fundamento⁵⁹ a dicha responsabilidad, consistente en el poder de dirección, de control, de autoridad, la subordinación o la dependencia⁶⁰ en que una persona puede hallarse respecto a otra. Sin embargo, existe la tendencia según la cual no hay impedimento alguno para que puedan combinarse los dos criterios, pues la responsabilidad puede provenir tanto de la culpa cometida al vigilar al subordinado o de la culpa en que se incurra por razón del poder de dirección, control, autoridad, etc., en que una persona está respecto de otra.⁶¹" (Destacado fuera de texto)

A su vez La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 23 de junio de 1949, señala:

"Para que haya lugar a esta responsabilidad por el hecho ajeno es necesario que se demuestren [...] una culpa que cause el daño, y además, la existencia de un vínculo de subordinación o dependencia entre una persona y la autora del daño. La culpa de la persona subordinada o dependiente es la fuente de la obligación indemnizatoria".

⁵⁸ Roca, E., Derecho de daños, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 93; Santos, J. La responsabilidad civil. Temas actuales, Montecorvo, Madrid, 2001, p. 270. En similar sentido, Concepción, J., Derecho de daños, Bosch, Barcelona, 1999, p. 114.

⁵⁹ Cuéllar op. cit., p. 68. Sobre este particular Pérez op. cit., p. 142, señala que para Jossierand el fundamento de esta responsabilidad está en el poder de dirección, de control, de dominio existentes en la autoridad y subordinación que rigen las relaciones entre el civilmente responsable y la persona por quien éste responde.

⁶⁰ En derecho español se establece que la responsabilidad por el hecho ajeno trata de una serie de personas que guardan una especial relación de dependencia con el autor material del daño. Dependencia familiar, laboral, educativa, etc. tan especial que presume la culpa en la vigilancia y educación de los hijos menores, en la elección del empleado, etc. Son casos de responsabilidad subjetiva o por culpa, una culpa *in vigilando*, *in eligendo* o *in educando* que se presume. En este sentido, Yzquierdo, M., Sistema de responsabilidad civil contractual y extracontractual, Dykinson, Madrid, 2001, p. 254. En similar sentido, Roca op. cit., p. 94; Preciado Agudelo, D., Indemnización de perjuicios, responsabilidad civil contractual, extracontractual y delictual, Librería del Profesional, Bogotá, 1997, p. 360. En similar sentido, Pérez op. cit., p. 122. Para quien el verdadero fundamento de la responsabilidad por el hecho ajeno está en el poder de control, dirección, autoridad y subordinación.

⁶¹ La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 23 de junio de 1949.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 35 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

Previamente dicha Corporación en Sentencia del 7 de diciembre de 1942, estableció que:

"...el espíritu y tenor literal de las disposiciones, que en nuestra legislación establecen la responsabilidad por el hecho de otro, llegan a ésta en función de un vínculo de causalidad entre el autor y el responsable indirectos, vínculo nacido de la dependencia, de la autoridad, de la vigilancia, del cuidado a que están obligados o de que se hallan investidos los que por esto responden del daño sin ser personalmente los autores de la acción u omisión que lo ha causado..."

El Consejo de Estado ha Desarrollado también este asunto, así:

*"Claro que repugna hablar de culpa "in vigilando" o "in eligendo" propia de la responsabilidad indirecta del Estado, abandonada por la doctrina y la jurisprudencia hace varias décadas, pero como menciona, posiblemente sin pensar en su importancia, la "evidente falla en la prestación del servicio", se tendrá por bien formulada, en atención que en estos casos, la cita de las normas jurídicas no es esencial, "jura novit curia"."*⁶²

Una más:

*"Se ocupa Entrena Cuesta de distinguir entre la inactividad material y la inactividad formal de la administración, explicando que la primera alude a un no hacer de ésta, en el marco de sus competencias ordinarias, mientras que la segunda se refiere a la pasividad de la administración, dentro de un procedimiento, a la no contestación de una petición a los particulares. Aplicando principios propios de la doctrina penal, que considera útiles, expresa que, como ocurre con los tipos de omisión pura, en los eventos de inactividad formal basta con el incumplimiento de la obligación de dictar una resolución dentro de los plazos previstos, para que exista responsabilidad, y cuando se trata de inactividad material, como sucede con los tipos de comisión por omisión, se requiere además la no evitación de un resultado. En este último caso se exige, entonces, que la administración se encuentre en posición de garante, que se haya producido un resultado lesivo y que existiera la posibilidad de evitarlo, mediante la conducta omitida, lo que supone una concepción diferente de la relación de causalidad."*⁶³ (Subrayas del despacho)

Como si fuera poco la anterior, la doctrina también se ha ocupado de la culpa in vigilando en el derecho administrativo, para el presente caso traeremos a los profesores españoles Rafael Entrena Cuesta y Mariano Magide Herrero, quienes han formulado las siguientes observaciones sobre el particular:

"Como en el caso de la comisión por omisión, lo decisivo en la responsabilidad por inactividad material no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino sólo la virtualidad causal de la acción, que hubiera debido realizarse

⁶² Consejo de Estado. - Sala de lo Contencioso Administrativo. - Sección Tercera. - Bogotá, D. E., 25 de noviembre de 1987. C.p: Doctor Carlos Betancur Jaramillo. Referencia: Expediente número 5004. Salvamento de Voto.

⁶³ CONSEJO DE ESTADO – Sentencia del 29 de enero de 2004, Radicación No. 18.273

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 36 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

para evitar los perjuicios. Por lo que para que exista la obligación de indemnizar no se requiere una verdadera relación de causalidad naturalística entre la omisión y el daño, sino que basta que la Administración hubiera podido evitarlo cuando se hallaba en posición de garante... puede afirmarse que cuando se considera responsable a la Administración por no haber impedido la realización de un evento dañoso, se está haciendo responsable a la Administración por una omisión: la de aquella conducta que habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión... Si lo normal es que la causalidad preceda a la imputación, los penalistas reconocen la posibilidad de una imputación sin causalidad en el supuesto de los delitos de comisión por omisión (delitos impropios de omisión), que presentan un interesante paralelismo con los casos de culpa in vigilando, pues son precisamente aquellos que se cometen mediante la omisión de una conducta debida. Los penalistas no consideran que una omisión pueda ser causa eficiente de un hecho, ex nihilo nihil fit, de modo que en el caso de los delitos de comisión por omisión ésta no es en puridad la causa material del daño, aunque quepa imputárselo objetivamente de acuerdo con criterios normativos.

(...)

...la verdad es que la confianza generada por los controles administrativos es una buena razón para la imputación de responsabilidad in vigilando a la Administración, y si en aquel caso el Supremo estimó que el sometimiento a autorización de la publicidad no era suficiente para crear una confianza en la solvencia de las empresas, que podría estar en la base de una ulterior imputación de responsabilidad, sería totalmente injustificado que mantuviese el mismo criterio en relación con la abundante regulación que establece las condiciones mínimas de solvencia, y las numerosas potestades administrativas destinadas”⁶⁴ (Subrayas del despacho)

El principio al que acude en esta instancia el despacho, ha sido extendido vía jurisprudencial a la **RESPONSABILIDAD FISCAL**, dejando de ser un criterio exclusivo de la responsabilidad civil extracontractual, de ello da cuenta la sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 16 de noviembre de 2001, Exp. 6587 M.P. Manuel S. Urdaneta A.; Corporación que manifestó que había responsabilidad solidaria en los fallos de responsabilidad fiscal con fundamento en este tipo de culpa establecida en el artículo 63 del Código Civil:

“...ahora bien, en lo que hace la sana crítica elevada por el demandante respecto de la responsabilidad fiscal que en forma solidaria les fue atribuida a los dos investigados, debe tenerse en cuenta que ella descansa de un lado, sobre el ejercicio de labores que la misma constitución Política le impone a los alcaldes municipales, dentro de los cuales se encuentra la dirección de la actividad administrativa del municipio y frente a la llamada culpa in vigilando que consagra el artículo 63 del Código Civil ... “y de otro en cuanto a la responsabilidad atribuida al superior, esta no exonera a quienes desempeñan las labores bajo la dirección y mando de aquel...”

⁶⁴ Ver ensayos titulados *Responsabilidad e inactividad de la administración* y *El criterio de imputación de la responsabilidad in vigilando a la administración; especial referencia a la responsabilidad de la administración en su actividad de supervisión de sectores económicos*, respectivamente, publicadas en *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. III Coloquio Hispano-Luso de Derecha Administrativo*. Valladolid, 16 a 18 de octubre de 1997. Marcial Pons editores, bajo la coordinación de J. Luis Martínez López-Muñiz y Antonio Lalonde Velásquez, 1999, p. 357 a 397.

Esta posición ha sido reiterada por dicha corporación, en lo que tiene que ver con la responsabilidad fiscal⁶⁵, así:

"Si la responsabilidad fiscal de los servidores públicos se deduce por culpa leve, la imputación hecha por la Contraloría General de la República a los actores halla respaldo, pues se demostró plenamente que el señor Peña Cárdenas "...actuó con culpa y negligencia al incumplir sus deberes como Gerente del Fondo Ganadero del Caquetá, contemporizando con la situación de saqueo total de los recursos del Fondo y facilitando a quienes dejaba cheques firmados en blanco, que hicieran sus fechorías....", hecho que no puede justificarse en la posible culpa de subalternos pues la culpa de ellos es culpa del jefe por no vigilar y controlar el trabajo y los deberes de sus colaboradores.

Un servidor público es responsable por los hechos de sus dependientes, a partir de la culpa in eligendo o in vigilando. Para el caso, se predica la culpa in vigilando por cuanto aunque directamente no se le puede endilgar al señor Rodolfo Peña Cárdenas la comisión personal de los hechos típicos, si resulta indirectamente responsable de la conducta de los agentes sobre los que tenía el poder de orientación, control y vigilancia, como se predica respecto de las dependencias encargadas de la contabilidad de la entidad y afines." (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas, el que el citado presunto responsable hubiese ejercido la debida orientación, control y vigilancia del equipo subalterno en lo referente a la función de diseñar un proceso contractual en el marco legal, en virtud de la culpa *in vigilando*, podemos afirmar que indirectamente el Secretario de Despacho está llamado a responder por los hechos que se investigan, máxime si fue quien firmó el negocio jurídico cuestionado y porque era responsable de que la gestión se llevara a feliz término como responsable del Centro de Comercio y Servicios del SENA Regional Cauca, lo que indica a su vez, que la intervención suya en tales acciones y omisiones, le generaban el deber de conocer y estar al tanto del estado del proceso en todas sus etapas.

Con lo anterior, no se pretende exigir el deber al investigado de mantener su actividad en la minucia de todos los contratos suscritos en el Centro de Comercio y Servicios del SENA Regional Cauca, por ser una labor imposible; no obstante, la responsabilidad que se le endilga tiene su sustento en que tanto el presunto responsable como sus subalternos reglamentaria y formalmente designados al proceso precontractual, están llamados a responder por las omisiones cometidas, pero la responsabilidad de aquel, es decir del señor JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN trasciende al entorno fiscal, pues tal connotación se la dio el que era ordenador del gasto y gestor fiscal directo de los recursos públicos involucrados.

⁶⁵ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., seis (6) de junio de dos mil trece (2013) - Radicación número: 18001-23-31-000-2002-00374-01 Actor: RODOLFO PEÑA CARDENAS Y OTRO - Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 38 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

Por tanto, el hecho de que haya contado con un grupo asesor de expertos en contratación, el que a su vez diseñó el proceso previo al negocio jurídico cuestionado, no es razón suficiente para exonerar de responsabilidad al citado vinculado, como lo reclama en su versión libre.

Siguiendo entonces con el argumento exculpatorio que esboza el señor JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN y volviendo a su injurada, conforme se ha delineado en párrafos previos, no es de recibo para el ente de control el criterio que expone en lo referente a la forma en que se debe valorar la culpabilidad en los PRF, pues no es cierto que estemos al frente de un proceso sancionatorio como erradamente lo manifiesta y si bien, sí se aplican en el particular las causales eximentes de responsabilidad con posibilidad de exculpación, el que se haya obrado por un error invencible no es un argumento que pueda encajarse en esta *litis*, precisamente por las condiciones particulares de su cargo, de su perfil y de su experiencia, las cuales impiden colegir cualquier posibilidad de error, que solo puede ser cometido por un ciudadano común y corriente, no por un servidor público que se debe no solo a la Constitución y a la Ley, como todos, sino también a las funciones propias de su cargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de nuestra Constitución Política.

Así entonces, pese a su advertencia de que el contrato de mobiliario se suscribió luego de agotar todas las etapas propias de la contratación, en la que se incluyó la elaboración de los estudios previos por parte del área de Planeación, su revisión jurídica en Comité de Contratación y la aprobación de precios por parte del equipo financiero; no es razón suficiente para la exculpación de su responsabilidad, porque simple mente otros actores del proceso previo señalaron expresamente que no existía Acuerdo Marco de Precios aplicable; pues el investigado, en su calidad de Subdirector del Centro, en ejercicio de sus funciones, no puede justificarse en que confió legítimamente en la veracidad y legalidad de estos insumos, pues su proceder era verificar tal legalidad y ajustar el proceso conforme a lo indicado en las normas que gobernaban la materia y no solo por lo que conceptuaron los equipos técnicos y jurídicos, pues para eso se lo designó como ordenador del gasto y responsable de la contratación.

Así entonces, no comparte el despacho que el señor MOTTA CALDERON no incurrió en culpa grave, pues jurídicamente no es posible que se haya generado en él, un error invencible como causal de exclusión de responsabilidad fiscal.

Las conclusiones y la posición del despacho frente a ellas, se leen de la siguiente manera:

“1. En mi calidad de Subdirector del Centro de Comercio y Servicios del SENA, asumí las funciones que me fueron encomendadas con total responsabilidad, disciplina y sujeción a los principios que rigen la gestión pública. En el marco de mis competencias, actué siempre apoyado en los equipos técnicos y jurídicos que integran la estructura del Centro, confiando de buena fe en su idoneidad y criterio profesional.”

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 39 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

De manera general, no discute el despacho la calidad del trabajo del investigado en el Centro de Comercio y Servicios del SENA, no obstante, en el caso concreto que mueve esta investigación sí se generó una omisión que conllevó a que se configurara el hecho generador de daño, pues era responsable que todos y cada uno de los contratos como de los procesos previos a los mismos, se ajustaran a las normas, en este caso, el derrotero para la fijación de los precios de los insumos era el Convenio Marco de Precios y no se tuvo en cuenta.

“2. En el proceso de contratación identificado con el número C01.41597 de 2022, adelantado para la adquisición de mobiliario, me limité a cumplir con el deber funcional que me correspondía como ordenador del gasto. En ningún momento tuve conocimiento, ni conté con elementos que me permitieran advertir, que existía un Acuerdo Marco de Precios vigente que debiera aplicarse. Por el contrario, tanto los estudios previos como las actas del comité dejaron constancia expresa de que no había acuerdo aplicable al caso, en razón al análisis realizado por el área técnica de la entidad.”

Sobre esta conclusión, el deber funcional del investigado era velar porque el proceso de contratación se ajustará al Convenio Marco de Precios, no aprobar lo que sus subalternos proyectaron sin ningún tipo de miramientos y adicionalmente, tenía que presentar ante el Comité de Conciliación el proyecto ajustado a las normas que gobernaban la materia, pero no lo hizo, pese a que ostentaba la calidad de responsable directo de la contratación.

“3. Por ello, si en este proceso se cometió un error, fue un error involuntario y, en mi caso, invencible. No tuve ni la intención de causar daño ni la posibilidad razonable de preverlo o evitarlo, y mucho menos me aparté de las reglas de contratación. Obré en todo momento dentro del marco legal, institucional y procedimental definido por el SENA.”

Aunque el despacho ya se pronunció al respecto, para poder ratificar el argumento conviene transliterar lo dispuesto en el artículo 6 de nuestra Constitución Política:

“ARTÍCULO 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

Así entonces, el señor MOTTA CALDERON, al ser responsable de la contratación en el Centro de Comercio y Servicios del SENA conforme al manual de funciones, cargo que ocupó porque cumplía los requisitos de conocimientos y experiencia, debía conocer la forma y los derroteros bajo los cuales debía ejecutarse el proceso precontractual y contractual que se cuestiona en el presente proceso, por ello, un error invencible en la contratación no tenía cabida en la gestión contractual fiscal del presunto responsable.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 40 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

“4. En virtud de lo anterior, y con la mayor deferencia a esta honorable Contraloría, solicito que se archive el presente trámite por no concurrir en mi conducta los presupuestos subjetivos que exige la ley para declarar la responsabilidad fiscal.”

De todo lo esbozado hasta el momento, no es posible acceder a la petición del presunto responsable, pues como se ha demostrado, en el escenario de su gestión no tiene asidero un error invisible, no así, la *“ignorancia supina que procede de negligencia en aprender o inquirir lo que puede y debe saberse”*⁶⁶ que fue la que lideró la gestión omisiva del vinculado, la cual no es justificable, como ya se ha analizado.

Recordemos entonces que el vinculado, como subdirector del Centro de Comercio y Servicios de la Regional Cauca, suscribió el Análisis del mercado relativo para la compra de dotación mobiliaria que corresponde a la base de la planeación del proceso precontractual⁶⁷, se indica que:

“[...] de igual manera el decreto 1082 en su artículo 2.2.1.2.1.2.12 en su párrafo primero cita lo siguiente: Párrafo 1. La Agencia Nacional de contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a través de la circular de que trata el numeral 2 del párrafo 1 del artículo 2.2.1.2.1.2.7. del presente Decreto definirá los lineamientos generales, así como los criterios objetivos y medibles a los cuales deberán sujetarse las entidades estatales para la adquisición de bienes o servicios de características técnicas uniformes a través de Bolsas de Productos, independientemente de que exista o no un Acuerdo Marco de Precios vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, Colombia Compra Eficiente expidió la Circular 004 del 2021 mediante el cual dispone lineamientos para el cumplimiento de la “obligatoriedad de los Acuerdos Marco de Precios estructurados por la Agencia Nacional de contratación Pública -Colombia Compra Eficiente - por parte de algunas entidades territoriales y otras instituciones del orden nacional / aplicación del decreto 310 de 2021 De la cual se ha procedido de la siguiente manera:

- Se verifico en la página oficial de Colombia Compra Eficiente, Tienda Virtual del Estado Colombiano, que no existe acuerdo marco de precios vigente para la DOTACIÓN DE MOBILIARIO.*
- De igual manera, se consultó en la página de Colombia Compra Eficiente y se constató que no se encuentra en el momento un proceso de compra por modalidad de selección abreviada para un nuevo acuerdo marco de precios.”*

Pese a lo anterior, como en el ítem destinado al daño de esta providencia, el Dr. JAIR ALONSO MENDOZA MENDOZA en calidad de Gestor T1-15 de la Subdirección de Negocios de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, manifestó:

⁶⁶ <https://dle.rae.es/ignorancia?m=form#9VViWTm>

⁶⁷ Ver PDF: 4.GCCON-F-046_Format0_estudios_previos_preliminares.pdf, en la página 9 y 10

“En ese mismo sentido, y de cara a su inquietud sobre la aplicabilidad de las condiciones establecidas en la minuta de cada uno de los Acuerdos Marco de Precios disponibles, resulta oportuno recordar que según lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015, Colombia Compra Eficiente debe publicar el Catálogo para Acuerdos Marco de Precios y la Entidades Estatal es, en la etapa de planeación de un Proceso de Contratación están obligadas a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la puedan satisfacer la necesidades identificadas.

Si el Catálogo de Acuerdos Marco de Precios contiene el bien o servicio requerido, la Entidad Estatal de que trata el inciso 1 del artículo 2.2.1.2.1.2. 7 del decreto ibidem está obligada a suscribir órdenes de compra al amparo del Acuerdo Marco de Precios que cubre su necesidad, en la forma que Colombia Compra Eficiente disponga.”

Adicionalmente, en el informe técnico contable durante la Indagación Preliminar, incorporado al expediente mediante radicado con el No. 2024IE0050569⁶⁸, se realizó un comparativo de valor de los bienes adquiridos por el Sena Regional Cauca, con bienes de iguales características, realizando así un análisis bajo la aplicación de los acuerdos marco de precios, pero en especial conviene recordar que claramente se señaló:

“Al revisar la tienda virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación, se encuentra la existencia del Acuerdo Marco de Precios CCE-912- 1-AMP-2019 Dotación escolares II el cual está vigente desde el 8 de octubre de 2019 hasta el 10 de noviembre de 2023 y plazo de ejecución órdenes de compra hasta el 5 de mayo de 2024. Revisadas las regiones de entrega, la ciudad de Popayán se encuentra incluida en el Acuerdo de Marco de Precios y al verificar el catálogo de Dotaciones Escolares II se encuentran los siguientes ítems;

De esta manera, al estar vigente a la época de la proyección del contrato, de su suscripción y ejecución, el Acuerdo Marco de Precios CCE-912- 1-AMP-2019 Dotación escolares II⁶⁹, no existe ninguna justificación legal que ampare la omisión de haber sido consultado y de haber sido tenido como derrotero para la fijación de los precios de los insumos del contrato.

En este estado de la motivación y por ser un argumento de defensa del investigado, conviene analizar la normatividad relacionada con el Comité de Compras adoptada por el SENA mediante Resolución No. 19-00013 de 2022⁷⁰, órgano colegiado que tenía como cabeza, precisamente al Subdirector de Centro y dentro de sus miembros, estaba el Apoyo Jurídico Administrativa del Centro de Formación; quiere esto decir,

⁶⁸ Ver PDF: “Informe tecnico de apoyo sena.pdf”

⁶⁹ Acuerdo vigente desde el 8 de octubre de 2019 hasta el 10 de noviembre de 2023 y plazo de ejecución órdenes de compra hasta el 5 de mayo de 2024

⁷⁰ Ver PDF: 2. Resolución No. 19-00013 de 2022 - Por la cual se crea el comité de contratación y convenios del centro de comercio y servicios y se designan sus integrantes, reglamento y otorgan funciones..pdf, adjunto a la versión libre: “version_libre_edwar_fernando_mesa_munoz.zip”

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 42 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

que el presunto responsable como miembro de dicho comité era responsable, según el artículo tercero de la norma en comento, de:

*"1. **Verificar** la coherencia e integridad de los estudios previos...*

...

*3. **Realizar** las recomendaciones y modificaciones a que haya lugar de los estudios previos que presenten las áreas técnicas interesadas en realizar la contratación a su consideración, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de Contratación y las directrices que sobre la materia se impartan desde la Dirección General.*

4. Verificar que la modalidad de contratación por la que se pretende realizar la contratación sea acorde con la necesidad del centro de formación, procurando la observancia y aplicación de los principios de la contratación estatal.

5. Cuando se trate de compra o suministro de materiales de formación este comité deberá justificar la modalidad de selección que se empleará, para lo cual se levantará un acta por parte del comité en la cual se justifique la contratación y la modalidad a través de la cual se llevará a cabo el proceso de selección." (destacado fuera de texto)

Así entonces, no solo como ordenador del gasto y responsable de la contratación de la Subdirección de era responsable este investigado, se hace más gravosa su omisión, porque adicionalmente era miembro de un órgano colegiado responsable de verificar que casos como el que se investiga, no ocurriera.

Que la gestión fiscal irregular del presunto responsable, a la luz del artículo 3 de la Ley 610 de 2000 se encuadra como aquellas acciones y omisiones en la ejecución de actividades jurídicas y financieras, tendientes a actuar adecuadamente y conforme al régimen jurídico de la contratación pública, pero no lo hizo, generando con ello la irregularidad que conllevó al sobrecosto en los precios del contrato de compraventa CO1.PCCNTR415157 suscrito el 30 de octubre de 2022; así entonces, las omisiones en las que incurrió el señor JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN consistentes en no ejecutar en debida forma sus deberes de cara las obligaciones que le asistían como Subdirector grado 02 del SENA y responsable de la contratación en dicha entidad, no tienen justificación alguna y sus omisiones solo pueden ser calificadas como GRAVEMENTE CULPOSAS ya que no actuó como lo haría un buen padre de familia, dado que conforme a sus funciones tenía el deber de vislumbrar el error, que lejos estaba de ser invencible, incluso, conforme a su perfil, experiencia y experticia que lo hacían digno de su cargo, le debieron indicar la evidencia del incumplimiento de consultar y tener como precios del contrato el Acuerdo Marco de Precios, pero no lo hizo, conllevado esto a que se concretara el daño.

En el estudio y valoración de la culpabilidad de este presunto responsable, conviene recordar que los literales a y b del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 refieren lo siguiente, norma que contiene una presunción de culpabilidad aplicable en su integridad en este caso concreto, pues el señor JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN en calidad de ordenador del gasto de su dependencia y como responsable de la

contratación en la misma, omitió sin justificación legal alguna, del deber de efectuar comparaciones de precios, como se debía y conforme a las normas que gobernaban la materia:

“Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado”.

De lo anterior se colige, que si el señor JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN de amplias calidades anotadas, hubiese ejecutado acciones jurídicas tendientes a hacer efectivas las normas de contratación del marco del contrato investigado y de manera especialísima el Acuerdo Marco de Precios, no se hubiese afectado el patrimonio público con los sobrecostos que se investigan, dejando con esto demostrado el nexo causal en su gestión fiscal irregular y el detrimento que debe ser resarcido, por ello se le deberá IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL en los términos del artículo 48 de la Ley 610 de 2000 por el hecho que se investiga.

- **EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ**, identificado con cedula de ciudadanía No. 1.061.694.175⁷¹, vinculado al proceso en calidad de Abogado contratista del SENA Regional Cauca, mediante contrato No. CO1.PCCNTR.3222420 según se refleja de la plataforma SECOP II, con ejecución comprendida entre el 18/01/2022 al 31/12/2022, con objeto de *“Prestación de Servicios Profesionales de Abogado como apoyo a la gestión, contractual y de convenios de acuerdo a las necesidades del centro de formación”*.

El contratista, en sus actividades tenía las siguientes:

“formación en cumplimiento de sus funciones y que amerite esta actividad; dependiendo de su cuantía y objeto a contratar. 2. Realizar revisión aleatoria a los expedientes contractuales con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos estipulados en la etapa contractual, de acuerdo con la información suministrada por el subdirector de centro o el coordinador del grupo de apoyo administrativo y financiero. 3. Asesorar a los supervisores e interventores de contratistas cuando sea necesario, en los procesos de liquidación de contratos en sus diferentes modalidades y cuantías. 4. Asesorar a la Subdirección de Centro en todas las actuaciones requeridas para

⁷¹ Ver documentos en la carpeta denominada “5. Eduard Meza”, en la ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\18. Documentos de presuntos responsables.zip\18. Documentos de presuntos responsables

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 44 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

fortalecer la gestión contractual del centro de formación, con lo establecido en la normatividad vigente, atendiendo a la especialidad de los asuntos relacionados con el manejo de la contratación estatal y la estructura misma del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 5. Dar apoyo a la Dirección Regional en el proceso contractual de los convenios que desarrolle el centro de formación profesional, cuando sea necesario dada la competencia del respectivo centro. 6. Lo demás que se requieran para el cumplimiento del objeto contractual específico y que el centro de formación demande. 7. Brindar el apoyo técnico de su especialidad a la Subdirección de centro o al supervisor de los contratos de bienes y/o servicios del Centro de Formación cuando así sea requerido. 8. El Contratista, para el pago de sus honorarios, se obliga a que una vez cumplan con sus obligaciones contractuales mensuales, registrar cuenta de cobro en el SECOP II cargando dos archivos que se llamarán GF (Gestión Financiera) y GC (Gestión Contractual) los cuales contendrán los documentos necesarios y dados a conocer por el supervisor del contrato, con el objetivo de dar inicio al trámite, en las fechas establecidas por el grupo administrativo y financiero de la entidad”.

De acuerdo con las actas del comité de contratación, el contratista figura y firma como Jurídico del Centro de Comercio y Servicios; adicionalmente elaboró y proyectó los estudios previos definitivos del proceso de selección que fueron publicados en la plataforma SECOP II; se puede evidenciar en la página 55 de dicho documento, donde se encuentra la firma del señor MESA como apoyo jurídico del CCYS.

Una vez notificado del auto de apertura, rindió versión libre el día 09-09-2024 con radicado 2024ER0200680⁷², en el que luego de hacer referencia a los hechos objeto de investigación, manifiesta que el subdirector de centro de formación que por delegación ostentaba la calidad jefe o representante legal de la entidad contratante, era a quien le asistía el deber de asegurar el cumplimiento de todos los deberes funcionales derivados de la contratación; pues en calidad de ordenador del gasto contaba con el acompañamiento de una estructura organizacional que lo ayudaba a gestionar y tomar decisiones sobre el particular; indica que tal despacho género en su momento una distribución y repartición de tareas entre los diferentes funcionarios y contratistas que intervinieron en dicha actividad.

De otro lado, asegura que el Grupo administrativo y financiero (Grupo Mixto) o Área de planeación estratégica, tenía el deber de elaborar previamente los estudios y análisis de mercado o estudio de sector y pasa a ilustrar al despacho sobre el principio de planeación, mediante la transliteración de jurisprudencia aplicable al asunto, para luego indicar que este grupo lideró de manera absoluta la actividad contractual y sobre todo en la etapa de confección del futuro contrato y pasa a hacer relación de los soportes en los que sustenta su argumentación, Vo.Gr., el manual de contratación de la entidad, resolución de creación del comité de conciliación, análisis del mercado del caso concreto, Guía elaboración de Estudio de Sector – Colombia Compra Eficiente, soporte autorización del trámite de contratación en SECOP II por parte del ordenador del gasto, soporte Vb del asesor jurídico de la Dirección Regional SENA Cauca, entre

⁷² version_libre_edwar_fernando_mesa_munoz.zip

otros.

Luego de hacer transcripción y explicación del manual de contratación que menciona como soporte del proceso de contratación en la entidad y lo relacionado con el Comité de Conciliación, enfatiza en que el área jurídica no tenía voto en dicho comité, por ende, manifiesta que las decisiones que se tomaron dentro del mismo recaían sobre aquellos funcionarios de planta que por delegación hacían parte del aquel.

Como prueba de lo anterior, allega correo electrónico mediante el cual el área de planeación estratégica le remite los documentos que hacían parte del proceso de contratación que se estaba estructurando en el caso concreto, el cual estuvo liderado por el Subdirector de Comercio y Servicios Regionales.

Asegura que la necesidad de valorar si para la época de los hechos existía o no un acuerdo marco de precios, que cumpliera de lleno con las necesidades de la entidad era del área de planeación estratégica, pues conforme a sus funciones eran los llamados a realizar ese control fiscal ante la administración y seguimiento de los recursos, además de justificar la necesidad y la elaboración de la ficha.

Suma a lo anterior que como apoyo jurídico del centro para esa vigencia, estaba en el deber de revisar expedientes de manera aleatoria, validar que dichos documentos reposaran en los formatos que para esa fecha reposaban en la plataforma compromiso SENA, haciendo especial énfasis en que solo ejerció un apoyo de manera general y no específica, tampoco ejerció un cargo de asesor y que no tenía potestad en la toma de decisiones, puntualiza que su deber era solo de acompañamiento en la estructuración de los procesos en SECOP II.

Insiste en que su apoyo no solo se prestaba al centro de formación, sino que también estaba a disposición de la dirección regional cuando se requería para el proceso de contratación bajo la modalidad de convenios, itera que su apoyo era aleatorio y eventual, de allí que dentro del manual de contratación administrativa de la entidad, así como la resolución de conformación del comité de contratación, se definió que sus deberes estaban enfocados a la estructuración de los procesos en SECOP II, actividad que a su vez estaba sujeta a la información que desde la subdirección y el área de planeación estratégica u otras dependencias aportaren para la construcción o elaboración de los documentos precontractuales, es decir desde otras dependencias se le suministraba la información o documentación necesaria para la construcción de los estudios previos; insistiendo en que no tuvo bajo su responsabilidad el análisis financiero o técnico que se requería de manera previa a la definición de la modalidad de contratación.

Hace alusión a su participación en el comité de evaluación de ofertas, para indicar que dentro de su objeto y obligaciones contractuales, no estaba la de participar en los comités de evaluación, lo cual solo era competencia de los servidores públicos cuyas funciones lo determinaban expresamente.



Siguiendo con la versión libre y respecto del hecho de la modificación de los precios techo en el caso concreto, asegura que ello obedeció al análisis técnico y financiero que desde el área de la necesidad y el área de planeación estratégica realizaron, por solicitud de su componente, ante las observaciones de índole financiero y técnico que presentaron los proponentes, manifiesta que al no ser la persona idónea en dar respuesta a este tipo de observaciones, convocó a una reunión de carácter técnico y financiero, para que fuesen estas áreas dotadas del personal idóneo en realizar el respectivo análisis y la orientación frente a la respuesta que se debía dar por medio de la plataforma de SECOP II, e insiste que su apoyo solo era el de estructuración acompañamiento en esta plataforma.

Hasta este punto y como primera medida, considera este ente de control que el argumento relacionado, con que el despacho al que estaba adscrito el presunto responsable, contaba con un equipo de trabajo que asesoraba la contratación, es cierto, como se pudo analizar en el ítem destinado al análisis de la gestión fiscal del Subdirector vinculado al presente proceso en calidad de presunto responsable, pese a ello, como ya se ha dejado planteado; descuida el investigado EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ que reposa en el expediente correo electrónico mediante el cual remite el proyecto de pliegos que él elaboró, el 30-09-2022 a ANDRES JOSE VIVAS PEREZ⁷³:

30/9/22, 14:11

Correo: Edward Fernando Mesa Muñoz - Outlook

Re: Solicitud Revision y Vb Estudios Previos Definitivos Proceso SASI 00004 Compra Mobiliario

ANDRES JOSE VIVAS PEREZ <andresjvivas@hotmail.com>

Vie 30/09/2022 2:09 PM

Para: Edward Fernando Mesa Muñoz <efmesa@sena.edu.co>

Oka vb

Obtener Outlook para iOS

De: Edward Fernando Mesa Muñoz <efmesa@sena.edu.co>

Enviado: Friday, September 30, 2022 10:38:48 AM

Para: ANDRES JOSE VIVAS PEREZ <andresjvivas@hotmail.com>

Asunto: RE: Solicitud Revision y Vb Estudios Previos Definitivos Proceso SASI 00004 Compra Mobiliario

Buenos Días Andrés

Cordial Saludo;

En atención a la indicación, comparto respuesta a cada una de las observaciones. Quedo atento.

Gracias.

Cordialmente;



Edward Fernando Mesa Muñoz

Apoyo Jurídico - Centro de Comercio y Servicios

efmesa@sena.edu.co

Tel: +57 (2) 6243549

Calle 4 # 2 - 60 - 3er Piso Of. Jurídica

Este documento da cuenta que efectivamente proyectó el pliego de condiciones

⁷³ Ver PDF: "6.1 Correo Asesor Jurídico.pdf" en la ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\

definitivo, en el que erradamente se consignó que no había Acuerdo Marco de Precios, lo cual no es cierto como se ha demostrado en esta motivación.

Ahora bien, no desconoce esta Gerencia Colegiada que el investigado recibió correos electrónicos a principios del mes de septiembre del 2022⁷⁴, en los que le manifiestan que le hacen entrega de documentos para el proceso de compra de mobiliario, documentos en los que el área de planeación estratégica del centro de formación, efectivamente hace alusión a la modalidad de contratación y le entregan cotizaciones, no obstante, era en el área jurídica en cabeza de este presunto responsable, en donde se debía ajustar el proceso al ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto, de lo contrario no tendría objeto su cargo y sus funciones en dicha área.

De otro lado, cierto es como lo esboza en su defensa, que conforme a las obligaciones contractuales, debía realizar revisión aleatoria a los expedientes contractuales con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos estipulados, pero para este caso concreto y conforme al material probatorio que reposa en el expediente, el proceso precontractual no fue excluido de revisión aleatoria, pues efectivamente se surtieron correos entre el área de planeación y el presunto responsable para la revisión de lo que se estaba proyectando, ergo, le asistía el deber de verificar el cumplimiento de las normas aplicables al mismo.

Incluso, analizando los deberes asignados en su contrato de prestación de servicios, se observa que se le dio la obligación específica de “...asesorar a la Subdirección de Centro en todas las actuaciones requeridas para fortalecer la gestión contractual del centro de formación”, y esta asesoría no se debía hacer de cualquier manera, por cuanto el mismo contrato prescribió que la misma se debía hacer conforme a “...lo establecido en la normatividad vigente, atendiendo a la especialidad de los asuntos relacionados con el manejo de la contratación estatal...”; de esta manera, el señor EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ no era un simple intermediario de la correspondencia entre el área de planeación y la Subdirección a la que estaba adscrito su contrato de prestación de servicios, sino que, en calidad de asesor jurídico era el primer llamado a poner en orden el proceso que le había correspondido revisar en la aleatoriedad de sus deberes.

Y es precisamente el evitar una situación irregular como la que se investiga, la que justificó su contratación, más si, como en su contrato se estipula, debía dar apoyo jurídico a la Dirección Regional y más específicamente a la Subdirección de centro en los procesos contractuales, así se desprende del numeral 7, en donde claramente se indicó que debía “7. Brindar el apoyo **técnico de su especialidad** a la Subdirección de centro o al supervisor de los contratos de bienes y/o servicios del Centro de Formación cuando así sea requerido.” (Destacado del despacho); siendo su especialidad el derecho, las normas y el ordenamiento jurídico, debió en mínima diligencia dejar constancia de las evidentes fallas, incluso, hacer lo necesario para impedir que se continuara con el proceso contractual en los términos que se estaba

⁷⁴ Ver documentos incorporados en la versión libre del presunto responsable

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 48 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

gestionado y evitar así el detrimento patrimonial que hoy se investiga.

En tal contexto, se evidencia que, en la ejecución del contrato de prestación de servicios suscrito por Edwar Fernando Mesa Muñoz con el SENA, desplegó actividades tales como:

- Visto bueno como apoyo jurídico, correspondiente a los estudios previos⁷⁵,
- Realizó la evaluación jurídica del 12 de octubre del 2022, correspondiente al proceso SASI-CUC-CCS-00004-2022⁷⁶,
- Realizó análisis de la estimación de precios, según el acta No. 15 del 29 de septiembre del 2022 y anexos de la aceptación de la oferta y del CO1.PCCNTR.4151597 de 2022, estos documentos contienen la información sobre el levantamiento del estudio del mercado, de la aceptación de las observaciones frente a los precios del mercado, en el mismo sentido, contienen información de la no aplicación del Decreto 1082 del 2015, en los mismos términos que se le reprochan al subdirector John Jairo Motta Calderón, consistente en que durante la Indagación Preliminar⁷⁷,
- Se evidencia que en los estudios previos del contrato, por él proyectados, faltó a la verdad, dado que para la época se encontraba vigente el Acuerdo Marco de Precios CCE-912-1-AMP-2019, el mismo contenía los bienes requeridos por el SENA Regional Cauca Centro de Comercio y Servicios.

Todas estas pruebas contienen documentos que fueron responsabilidad de Edwar Fernando Mesa Muñoz, en calidad de abogado contratista, soportan los indicios serios de gestor fiscal, pudiéndose apreciar que no estamos al frete de cualquier error o de una simple omisión, sino de una grave falla que permitió, coadyuvó, facilitó y permitió la generación del detrimento patrimonial que se busca resarcir en este proceso.

Al realizar la revisión de las actividades anteriormente señaladas y pactadas por el abogado Edwar Fernando Mesa Muñoz y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA – Regional Cauca – Centro de Comercio y Servicio, le eran aplicables los deberes y derechos que de manera general consagra el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, que no distan de los que aplican al derecho privado, pues en ambos regímenes los contratistas deben velar por cumplir lo pactado, deben obrar con buena fe y lealtad, además de garantizar los bienes y servicios; obligaciones que se pueden exigir del contrato investigado, y nos sustentamos en el estatuto de contratación pública que prescribe:

⁷⁵ 8. GCCON-F046_Formato_estudios_previos_DEFINITIVO.pdf, en la ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\

⁷⁶ PDF: "13.5 GCCON-F-038_Evaluación jurídica" y "13.1 GCCON-F-021_ANEXO AL CONTRATO", misma ruta anterior

⁷⁷ Ver PDF: "4 . GCCON - F046 _ Formato _ estudios _ previos _ preliminares.pdf", en la página 9 y 10, ruta anterior

“ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3 de esta ley, los contratistas:

(...)

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamientos que pudieran presentarse.

(...)

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.”

La H. Corte Constitucional en Sentencia C-449 de 1992, con la ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero manifestó lo siguiente sobre la contratación:

“...la actividad contractual en el Estado social de derecho es una modalidad de gestión pública, regida por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad previstos en los artículos 209 y 123 de la Constitución Política como parámetros específicos del cumplimiento de la función administrativa y que “en general, constituyen núcleo axiológico inherente a la filosofía del Estado social de Derecho.”

De igual modo, esta honorable corporación en sentencia C-088 del 2 febrero de 2000 manifiesta:

“...la prevalencia del interés general; la proclamación de un orden justo y la vigencia de los principios axiológicos que en el Estado Social de Derecho guían la contratación pública, como modalidad de gestión que compromete el patrimonio y los recursos públicos, cuya intangibilidad las autoridades están obligadas a preservar (artículos. 209) hacen, a todas luces, necesario que el legislador adopte mecanismos idóneos para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los responsables de la contratación estatal, con miras a la recuperación de la totalidad de las sumas que se desvían del patrimonio público, a causa de la corrupción administrativa, en materia de contratación pública.”

En la citada sentencia, se consideró que no solo los gestores fiscales pueden ser sujetos pasivos de la acción fiscal, pues la norma previó claramente que los particulares también son susceptibles de ser responsabilizados fiscalmente, cuando existe una conexidad próxima y necesaria con la gestión fiscal:

“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. 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.”

En concordancia con lo anterior, los literales a y b del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 refiere frente a la culpabilidad del gestor fiscal:

“Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

a) Cuando se hayan elaborado pliegos de condiciones o términos de referencia en forma incompleta, ambigua o confusa, que hubieran conducido a interpretaciones o decisiones técnicas que afectaran la integridad patrimonial de la entidad contratante;

b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado”.

Por lo anteriormente expuesto, esta colegiatura encuentra pruebas claras y precisas de la responsabilidad del abogado asesor del Centro de Comercio y Servicios del SENA – Regional Cauca, Dr. EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ, frente al detrimento patrimonial que se investiga, sin que sus argumentos logren desvirtuar las presunciones legales que pesan en su contra, pues no se observa que el asesor o apoyo jurídico hiciera la precisión y necesidad de cumplir los acuerdos marcos de precios; por el contrario, en los estudios previos mencionó la inexistencia de acuerdo que aplicará, generando una omisión determinante para la ocurrencia del daño patrimonial.

Se insiste, que el objeto de contrato de prestación de servicios que lo vinculó al SENA señala acompañamiento, asesoría y orientación de la gestión jurídica y dentro de las funciones se encuentra apoyar jurídicamente a la Regional Cauca en los asuntos que se requieran.

En este punto, conviene destacar que la defensa de los dos vinculados analizada hasta el momento, indican que el Comité de Contratación era el que finalmente aprobaba el proceso contractual, no obstante y como primera medida, es de advertir, que dentro de las actas del comité de contratación figura y firma como asesor jurídico Regional, sin que se pueda evidenciar que hayan realizado algún tipo de intervención, precisando la necesidad de dar aplicación a las normas contractuales, específicamente a los acuerdos marco de precios, pese a que le asistía el deber en calidad de asesor y como encargado de orientar jurídicamente a la entidad.

En este estado de la motivación conviene analizar la normatividad relacionada con el Comité de Compras adoptada por el SENA mediante Resolución No. 19-00013 de

2022⁷⁸, órgano colegiado que tenía como cabeza, precisamente al Subdirector de Centro y dentro de sus miembros, estaba el Apoyo Jurídico Administrativa del Centro de Formación, actividad que por contrato de prestación de servicios ejecutaba el presunto responsable; quiere esto decir, que el señor EDWAR FERNANDO MESA como miembro de dicho comité era responsable, según el artículo tercero de la norma en comento, de:

“1. Verificar la coherencia e integridad de los estudios previos para ... la compra o suministro de materiales de formación.

...

3. Realizar las recomendaciones y modificaciones a que haya lugar de los estudios previos que presenten las áreas técnicas interesadas en realizar la contratación a su consideración...

4. Verificar que la modalidad de contratación por la que se pretende realizar la contratación sea acorde con la necesidad del centro de formación, procurando la observancia y aplicación de los principios de la contratación estatal.

5. Cuando se trate de compra o suministro de materiales de formación este comité deberá justificar la modalidad de selección que se empleará, para lo cual se levantará un acta por parte del comité en la cual se justifique la contratación y la modalidad a través de la cual se llevará a cabo el proceso de selección.” (destacado fuera de texto)

Adicionalmente, encontramos los siguientes deberes del Comité Estructurador, el cual le daba la siguiente obligación al área jurídica a la que estaba adscrito de este investigado:

“ARTICULO OCTAVO. COMITÉ EXSTRUCTURADOR. Este comité tiene la función de elaboración y proyección de los documentos de la etapa preparatoria de los procesos contractuales. En el participará:

...

c) El área jurídica acompañara la estructuración y la consolidación de la etapa precontractual en la plataforma SECOP II.”

Así entonces, no es cierto que el señor EDWAR FERNANDO MESA tenía funciones superficiales respecto de la contratación, pues además de asesorar a la Subdirección, era el responsable de todo lo relacionado con la plataforma SECOP II, plataforma administrada por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, la que a su vez respondió con destino a la investigación que para la época de los hechos estaba vigente el acuerdo marco de precios, el cual fue omitido en el proceso de contratación, contrario a lo dispuesto por las normas de contratación pública vigentes.

⁷⁸ Ver PDF: 2. Resolución No. 19-00013 de 2022 - Por la cual se crea el comité de contratación y convenios del centro de comercio y servicios y se designan sus integrantes, reglamento y otorgan funciones..pdf, adjunto a la versión libre: “version_libre_edwar_fernando_mesa_munoz.zip”

Es de advertir que la responsabilidad de este presunto responsable, no descansa en la gestión fiscal propiamente dicha, pues no ostentó la calidad de ordenador del gasto, pero si ejecutó acciones jurídicas que determinaron la inversión y gasto de recursos públicos y fue en esa cadena administrativa, en la que intervino negligentemente como asesor, permitiendo la generación del daño, lo cual se encuadra en la alocución “CON OCASIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL” de que trata el artículo 01 de la Ley 610 de 2000.

La H. Corte Constitucional, en sentencia C-840 de 2001, definió esta expresión “CON OCASIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL”, de la siguiente manera:

“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.”

...

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. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. 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.” (destacado fuera de texto)

De esta manera y volviendo a la gestión irregular evidenciada respecto del señor EDWAR FERNANDO MESA, se puede concluir sin miramientos, que su omisión en la aplicación de las normas contractuales vigentes para la fecha de ocurrencia de los hechos, hizo que se descartara de manera injustificada la obligatoriedad dada al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA como establecimiento público del orden nacional, de acogerse y utilizar los acuerdos marcos de precios, con el fin de ejecutar los recursos públicos de manera adecuada, eficiente y eficaz, omisión que solo fue el resultado de una evidente negligencia que solo puede ser calificada como GRAVEMENTE CULPOSA.

La omisión de lo anterior ocasionó la compra de bienes por valores mayores y sobrecostos significativos a los establecidos dentro del mercado para las entidades estatales, siendo esta conducta determinante para la ocurrencia del daño patrimonial, generándose con ello el nexo causal y configurándose así los requisitos que exige el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 para imputarle responsabilidad fiscal en el particular.

- **UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022** identificada con NIT 901.648.859 - 1 representada por Yacqueline Ordoñez Hernández identificada con cedula de ciudadanía No. 34.566.038,⁷⁹.

Se tienen vinculados al proceso los miembros de la unión temporal contratista, por ello y antes de entrar a analizar la gestión de cada uno, es menester recordar que la figura mencionada ha sido definida por la Ley 80 de 1993 en artículo 7, así:

"7. Unión Temporal: Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

*...
Parágrafo: Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad."*

A su vez, el artículo 52 de la Ley en comento, determinó que:

"...Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o de esta ley..."

Es así como el consorcio y la UT actúan por conducto de un representante que atiende a nombre de sus integrantes los requerimientos y trámites exigidos y cuenta con amplias facultades de representación otorgadas por los participantes de estas dos figuras y estos a su vez son responsables de los actos cometidos a través de su representante legal.

La Corte Constitucional ha determinado la naturaleza de esta tipología asociativa y en tal sentido ha señalado que:

"C..) el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales."⁸⁰

Entrando a la responsabilidad propiamente dicha, el Consejo de Estado, en Sentencia

⁷⁹ Ver documentos en la carpeta denominada

⁸⁰ Sentencia C-414/1994.M.P. Antonio Barrera Carbonell.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 54 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

unificadora⁸¹ modificó la línea jurisprudencial que se venía siguiendo y consideró que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva pluralidad de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en los procesos judiciales de origen contractual –comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos de selección como de los propios contratos estatales-, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales de esa misma índole –legitimatio ad processum–, por intermedio de su representante, exponiendo:

“(…) el hecho de que los consorcios y las uniones temporales carezcan de personalidad jurídica independiente, no constituye fundamento suficiente para concluir que carecen de capacidad para ser sujetos, activos o pasivos, en un proceso judicial.

La jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia puso de presente, desde hace varios lustros, que la capacidad para comparecer en juicio no se encuentra, en modo alguno, supeditada al requisito de la personalidad jurídica, tal como lo evidencian los pronunciamientos consignados en el fallo emitido por su Sala Plena, en agosto 23 de 1984, oportunidad en el cual sostuvo:

“2°). - Que las funciones de ejecución administrativa y de representación en juicio no están supeditadas a la circunstancia de que los entes respectivos sean personas jurídicas. (Se deja resaltado).

“3°). - Que la personalidad jurídica, así como la personería jurídica o de representación y para comparecer en juicio, son de mera estirpe legal pero no de rango constitucional y pueden por tanto ser modificadas por ley sin violar la constitución.

“4. - Y siendo la ley y no de Constitución la determinación de la personalidad jurídica, así como de ley es la facultad de modificar la ley y lo que por ésta se puede hacer, según lo previsto en el artículo 76-1 de la Carta, en la resulta se tiene que la mera circunstancia de que por norma con fuerza legal se inviste a la Procuraduría de capacidad o aptitud para disponer del Presupuesto Nacional asignado al Ministerio Público, sin ser aquella persona jurídica, no depende sino del legislador; nadie se lo prohíbe, ni siquiera la Constitución ...

“Ante lo cual, atendidas las amplias facultades otorgadas al legislador extraordinario, según lo examinado atrás, era de su resorte, al reorganizar la Procuraduría, otorgar las funciones señaladas de ordenación del gasto, de contratación y de colaboración en la tarea de ejecución presupuestal, de que tratan los tres preceptos demandados, sin paramientos en que la Procuraduría o el Ministerio Público sean o no personas jurídicas de derecho público, cosa que sólo atañe a la ley, acaso también a la técnica y a la estética,

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sala Plena, Sentencia de 25 de septiembre de 2013, exp. 19933, actor: Consorcio Glonmarex. Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez

pero que no interfiere con la Constitución”⁸²

(...) En este orden de ideas se modifica la tesis que hasta ahora ha sostenido la Sala, con el propósito de que se reafirme que si bien los consorcios y las uniones temporales no constituyen personas jurídicas independientes, sí cuentan con capacidad, como sujetos de derechos y obligaciones (artículos 44 del C. de P.C. y 87 C.C.A.83), para actuar en los procesos judiciales, por conducto de su representante, sin perjuicio, claro está, de observar el respectivo jus postulandi (...)

Que a la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, se le solicitó conceptuar sobre este tema, en los siguientes términos:

"...[e]s posible dentro de un proceso de responsabilidad fiscal o una indagación preliminar de competencia de las Contralorías, vincular como presunto responsable directamente al Consorcio o la Unión Temporal contratista a través de su representante?...", al igual que requiere se le informe sobre la "...posición de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República con respecto a este tema y al cambio de posición jurisprudencia', en cuanto a la aplicación en los procesos de responsabilidad fiscal en indagaciones, especialmente teniendo en cuenta la norma sobre responsabilidad contractual tanto de los consorcios como de las uniones temporales..."

La respuesta fue dada por concepto 2014EE0195713 del 11 de diciembre del 2014 se apoya en la sentencia transcrita y concluye lo siguiente:

"Por consiguiente y corolario de lo normativa y jurisprudencialmente decantado, arriba referenciado y transcrito, se puede concluir, que frente al proceso de responsabilidad fiscal que ocupa la órbita de competencia funcional de las contralorías, en el evento de que el proceso a adelantarse comporte la ejecución de un contrato estatal suscrito con un consorcio o una unión temporal, a través del cual exista la posible causación de un daño al patrimonio público, se deben vincular como presuntos responsables al consorcio o a la unión temporal a través de su representante legal así como a los miembros que los integren, para que comparezcan al proceso y en ese orden ejerzan el derecho de defensa que les asiste, pues resulta diáfano, que tanto los unos como los otros, por virtud de la ley, son contratistas, y por ende se convierten en colaboradores del Estado, y así deberán entrar a resarcir el daño que le ocasionen como consecuencia de la defectuosa o nula ejecución del contrato estatal celebrado, si, del proceso mismo, ello se concluye."

De otro lado y de cara a la gestión fiscal de contratistas, como lo son los consorcios contratista e interventor vinculados al proceso, conviene recordar que el artículo primero de la Ley 610 de 2000 amplía este concepto cuando prescribe que la responsabilidad fiscal que se pueda derivar a los servidores públicos o particulares,

⁸² Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de agosto 23 de 1984. Expediente 1157. M. P. Dr. Manuel Gaona Cruz.

⁸³ Como de igual modo, según se ha indicado ya dentro de este pronunciamiento, lo establecen los artículos 141 de la Ley 1437 de 2011 y 53 y 54 de la Ley 1564 de 2012.

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 56 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

depende no solo del ejercicio concreto de la gestión fiscal descrito en el artículo tercero, sino de las actividades que se realicen con ocasión a esta gestión fiscal.

La H. Corte Constitucional, en sentencia C-840 de 2001, definió esta expresión, respecto de la responsabilidad fiscal, tal como se transliteró en el ítem inmediatamente anterior, lo que sumado a los conceptos dados por la oficina Jurídica de la Contraloría General de la República sobre la responsabilidad de los contratistas⁸⁴, en especial el No. OJ.EE 54418-06, resulta viable pueden ejercer gestión fiscal y pueden con sus actuaciones u omisiones incurrir en responsabilidad fiscal:

“Cumplimiento de fines estatales, prestación de servicios públicos, satisfacción de derechos e intereses de los administrados: esta es la teleología de los contratos estatales. Del régimen de los particulares se predica que prestan una función social, respetando sus utilidades, colaborando en el cumplimiento de los fines de la contratación estatal y ello conlleva obligaciones correlativas con la labor que desarrollan.

Persiguiendo la finalidad señalada y habiendo en la contratación estatal erogación de recursos públicos o destinación de fondos, estamos ante la existencia de gestión fiscal siempre que el contratista tenga facultades de manejo o administración del erario. Lo anterior, desde luego no sugiere, que el contrato celebrado por la administración con el respectivo particular tenga como objeto el manejo o administración de los recursos o fondos públicos, sino que, en el transcurso de un objeto contractual el particular tenga la posibilidad, tanto física como material, de desarrollar alguna de las conductas descritas en el artículo 3° de la Ley 610 de 2000...

(...)

Así las cosas, junto a la promulgación de actos administrativos y el desarrollo de actuaciones de la misma naturaleza, los contratos estatales son los elementos más importantes con que cuenta el Estado para desarrollar la gestión fiscal. “El contrato es el instrumento jurídico para la ejecución de la planificación y del presupuesto y para asegurar (sic) el cumplimiento de los fines del Estado”.⁸⁵ Desechar la vigilancia y control sobre los mismos por parte de las Contralorías, conlleva prescindir del control fiscal con las implicaciones de lo mismo en los regímenes constitucionales contemporáneos.

Velar por el adecuado uso y manejo de los recursos públicos a través de los contratos estatales es labor de los organismos de control fiscal, hace parte del control fiscal.”

Teniendo claro es escenario jurídico que caracteriza a las uniones temporales, como la contratista vinculada al presente proceso, en el ejercicio de la gestión de recursos públicos, debemos descender al caso concreto, por cuanto el SENA, suscribió el tantas veces citado contrato cuestionado con la UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022, la cual estaba conformada por las siguientes personas vinculadas al proceso:

⁸⁴ Véase también el concepto 80112 – EE69878 de Noviembre 25 de 2008

⁸⁵ ESCOBAR GIL Rodrigo. Teoría General de los Contratos de la Administración Pública. Editorial LEGIS. Primera Edición. 1999. Pág. 64

- **PROVIDER CIA S.A.S. NIT 805.006.536 – 3** representado legalmente por el señor **Oscar Octavio Castillo Erazo**, identificado con cedula de ciudadanía No. 16.709.238 ⁸⁶.

Una vez notificada de la vinculación, rindió versión libre el 09-05-2025 mediante radicados 2025ER0117135_2025ER0117119⁸⁷, en donde aclara que los bienes contratados en el proceso licitatorio adelantado por el SENA – Regional Cauca, no estaban incluidos en ningún Acuerdo Marco de Precios vigente (Dotaciones Escolares I y Dotaciones Escolares II) administrado por Colombia Compra Eficiente, de acuerdo con las especificaciones técnicas exigidas por esta entidad pública, como consecuencia de ello, el proceso de selección objetiva debía ser adelantado a través del sistema de compras públicas SECOP II, como en efecto lo hizo.

Suma a lo anterior que la Unión Temporal SENA MOBILIARIO 2022 participó en debida forma en el proceso de contratación convocado por el SENA – Regional Cauca, el cual fue publicado en la plataforma SECOP II y se cumplió de manera estricta con los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones, así como con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

Indica que la propuesta presentada fue evaluada en sus aspectos técnicos, jurídicos y financieros, conforme a los criterios establecidos y con base en ello, les fue adjudicado el contrato mediante acto administrativo debidamente ejecutoriado, sin que se hubiesen presentado recursos ni controversias que cuestionaran su legalidad.

Asegura que, en la ejecución del contrato, la UT cumplió de manera cabal con todas las obligaciones pactadas, por cuanto las entregas se efectuaron conforme a los términos establecidos y contaron con el visto bueno del supervisor designado y resalta que se cumplió con el cronograma previsto y con las especificaciones técnicas exigidas; adicionalmente, indica que no se ha recibido reclamación alguna por parte del SENA en relación con incumplimientos o deficiencias en la ejecución del contrato, por ello, asegura que en su criterio la actuación contractual estuvo guiada por los principios de transparencia, eficacia y responsabilidad.

- **YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ**, identificada con cedula de ciudadanía No. 34.566.038 como persona natural comerciante propietaria del establecimiento de comercio DISTRIBUIDORA FERROMUEBLES, ⁸⁸.

Una vez notificada de la vinculación, rindió versión libre la unión temporal por medio de su representante legal la señora Yaqueline Ordoñez Hernández el día 10-09-2024

⁸⁶ Ver documentos en la carpeta denominada

⁸⁷ 20250528 VERSION LIBRE PROVIDER 2025ER0117135_2025ER0117119 PRF 43928

⁸⁸ Ver documentos en la carpeta denominada

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 58 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

con radicado 2024er0201943⁸⁹, documento en el que indica que la entidad contratante realizó un estudio de mercado, el cual, en su criterio, fue el que dio origen al detrimento patrimonial, por lo que, de entrada asegura, tales hechos irregulares no resultan imputables a la Unión Temporal Sena Mobiliario 2022.

En un primer título, la defensa de la entidad asegura que la UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022, no fue la legalmente responsable de realizar la planeación, estudio de mercado y mucho menos determinar la aplicación o no de un acuerdo marco de precios, hechos que originaron la presente actuación y que se encuentran sustentados en las normas de contratación estatal aplicables a la entidad estatal, por ende concluye, lo que se observa frente a la UT es la ausencia de nexo causal que le permita a este despacho determinar la existencia de responsabilidad imputable.

Concluye la defensa de la UT, que por el hecho de que la jurisprudencia del Consejo de Estado haya determinado la presunta responsabilidad fiscal del contratista en procesos fiscales adelantados por sobrecostos, no es óbice para considerar que en el asunto existió un daño imputable a la UT que representa en este caso concreto, máxime, si en su criterio, la imputación se encuentra ligada completamente al estudio del mercado realizado por la entidad.

En cuanto a la obligatoriedad o no de los acuerdos marco de precios, en el caso del proceso No. CCE-912-1-AMP-2019, indica que las características del mercado de este tipo de herramientas aplicadas a nivel nacional, generan unas dinámicas económicas distintas a los precios normalmente utilizados en la región, en tanto, el valor de estos se mantiene vigente por un determinado número de años y las cantidades a suministrar terminan siendo distintas a las establecidas en un proceso de selección como el estudiado, situación que en su criterio, no ha sido tenida en cuenta por este despacho.

A fin de pronunciarnos sobre la responsabilidad del contratista en el proceso de planeación contractual al que hace referencia la defensa de la UT, debemos tener como cierto, que en el caso concreto, desde el proceso precontractual no estaban dadas mínimamente las condiciones técnicas, para que el contrato y la adquisición del mobiliario cumpliera con las leyes generales aplicables a este tipo de negocio jurídico en lo referente al precio del mobiliario, por tanto, el contratista omitió injustificadamente cerciorarse de ello antes de contratar, desconociendo por completo el deber de informar al ente contratante, de las falencias de la licitación en la que se estaba participando.

De haber actuado en tal sentido, el contratante se habría enterado de las deficiencias en la planeación, pero más aún habría podido advertir a tiempo las consecuencias de no tener en cuenta las normas técnicas omitidas en los estudios previos.

El contratista, en virtud de la prevalencia del interés público tenía el deber y la capacidad de evidenciar el error, pues justificó ampliamente su experiencia en este

⁸⁹ version_libre_ut_sena_mobiliario_2022.pdf y 2024er0201943_version_libre_ut.zip

tipo de contratos ⁹⁰, así se lee de las observaciones presentadas por PROVIDER:

“Como proveedores y fabricantes de mobiliario, con un gran recorrido y experiencia en el sector, solicitamos amablemente a la entidad realizar un re ajuste al presupuesto de los numerales 1 al 18 y 39 y 40, como insistimos en la anterior fase del proceso PROYECTO DE PLIEGOS, ya que aunque se hizo un ajuste en los valores, se promedió con unos valores que estaban muy por debajo de la realidad del mercado actual ya que las materias primas para la elaboración de los elementos ha incrementado hasta en un 100%, como lo sustentamos en las observaciones iniciales.”
(Destacado fuera de Texto)

De esta manera, si uno de los miembros del contratista tenía amplio conocimiento en el sector, debía saber que estaba vigente el acuerdo marcos de precios sobre los bienes y mobiliario objeto de la contratación, es decir, estaba en la capacidad técnica de evidenciar la grave falla; al respecto el Consejo de Estado en la jurisprudencia que pasaremos a referenciar, considera que en casos como estos el contratista debe abstenerse de contratar, hasta tanto estén dados los elementos mínimos para que el proceso se adecuara a las normas técnico-jurídicas en las que se debía sustentar

Y es que en sentencia del 26 de febrero de 2014 del Consejo de Estado⁹¹, indicó que el contratista tiene el deber de advertir a la entidad convocante, sobre cualquier deficiencia en la planeación que adviertan a fin de que sea subsanada; pero como si esto no fuera suficiente, esta Corporación advierte que el contratista está en el deber de abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que, desde el proceso precontractual, se evidencien fallas que impedirían que el contrato se ejecute en debida forma, como precisamente ocurrió en el caso objeto de estudio:

*“Pero además ha de tenerse en cuenta que el inciso 2° del artículo 3° de la Ley 80 de 1993 señala que los particulares “tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones” y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración **puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por depender de decisiones de terceros, como por ejemplo el que estos se decidan a enajenar predios sobre los cuales han de construirse las obras que son o serán materia del contrato.***

Pero por supuesto que no toda deficiencia en la planeación del negocio jurídico estatal implica una violación a la normatividad que la impone, ya que las falencias que

⁹⁰ Ver páginas PDF: “10. Observaciones Provider.pdf” ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\

⁹¹ Ver también Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 24 de abril y 13 de junio de 2013, radicados Nos. 27315 y 26637, C.P. Jaime Orlando Santolímio Gamboa.

determinan una transgresión normativa, son aquellas que desde el momento de la celebración del contrato hacen evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse o que su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros, o que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad contratante por los sobre costos en que habrá de incurrirse por el retardo" (...)" (Destacado fuera de texto)

Conforme a la posición del Consejo de Estado, se puede asegurar en el particular que al contratista, se le debe reprochar el haber suscrito un contrato que a todas luces solo representaría beneficio en su patrimonio, pero con el que no se desarrollarían de manera efectiva los fines del estado que se pretendían satisfacer; con esto se demuestra que fue un error abstenerse de aportar constructiva y activamente en este proceso precontractual, pues su experiencia le daban la posibilidad de advertir la falencia en la planeación y las ausencia de condiciones para que lo convocado resultar equitativo para las los extremos contractuales.

No es entonces pretencioso y desorbitado obligar a un contratista a conocer y participar activamente en la gestión de la administración pública cuando de un proceso de contratación se trata y más aún, resulta abiertamente compatible con la sana lógica, pretender que un particular advierta activa y constructivamente en un proceso precontractual porque en calidad de colaborador de la administración, le es exigible el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación para que sean subsanadas, en situaciones que por su experiencia no resultaban ser complejas.

Así entonces, y volviendo a la sentencia del Consejo de Estado, vemos que la alta Corporación aclara que no toda deficiencia en la planeación del negocio jurídico estatal implica una violación a la normatividad que le impone deberes al contratista, por cuanto las falencias que determinan una transgresión normativa, deben ser identificadas desde el momento en que se celebró el contrato; indica el Consejo de Estado que las irregularidades deben ser evidentes y estar directamente relacionadas con el objeto contractual, tanto que le hubiese impedido ejecutar su objeto, lo cual es plenamente aplicable a este caso concreto y atiende perfectamente a los presupuestos en el caso objeto de investigación; pues la contratista y los miembros que la conformaron, estaban en condiciones de conocer las necesidades técnicas de la comercialización de mobiliario por la que estaban compitiendo y podían evidenciar que tales condiciones especiales no estaban siendo tenidas en cuenta en el pliego de condiciones, de haberlo hecho hubiesen impedido la real configuración del daño, el cual les era perfectamente predecible.

Hemos de recordar entonces, que para la imputación y declaratoria de responsabilidad en cabeza de una persona vinculada a una actuación administrativa como la regulada en la Ley 610 de 2000, no solo se requiere de una causalidad física de la conducta antijurídica frente al daño imputado, sino una causalidad jurídica, emanada de un especial papel, que es el de exigibilidad contractual y considera esta Gerencia colegiada, que las omisiones que se le imputan a la contratista y a los miembros de la

UT, jugaron un papel preponderante en la causación del daño, pues se convirtió en la delgada línea entre la pérdida de los recursos públicos y la posibilidad de que esta circunstancia no se diera, es decir, que si hubiese actuado con diligencia, cuidado, pero sobre todo con lealtad para con los fines del estado representados en el contrato, se hubiese impedido la causación del daño con la suscripción de un negocio jurídico de condiciones técnicas precarias como el que se investiga, lo cual era evidenciable desde la etapa precontractual, dándose con ello el nexo causal que la Ley 610 demanda entre la gestión fiscal, para este caso, con ocasión de esta y el daño que debe ser resarcido.

Teniendo claro que los miembros de la Unión Temporal antes descritos deben ser tenidos como presuntos responsables por el daño que se investiga, se hace necesario de cara a la gestión fiscal de estos, como contratistas, recordar que el artículo primero de la Ley 610 de 2000 amplía este concepto de gestión fiscal al prescribir que la responsabilidad fiscal que se pueda derivar a los servidores públicos o particulares depende no solo del ejercicio concreto de la gestión fiscal descrito en el artículo tercero, sino de las actividades que se realicen con ocasión a esta gestión fiscal.

La H. Corte Constitucional, en sentencia C-840 de 2001, definió esta expresión, al que recurrimos a la transcripción hecha de la mismas en el ítem destinado al contratista asesor jurídico

Así entonces, en su condición de contratistas se sujeta a las obligaciones previstas en la ley 80 de 1993, que enuncia en su artículo 3 como fin de la contratación estatal respecto de los particulares lo siguiente:

"ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. ...

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones."

"ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrambamientos que pudieran presentarse.

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello"

Así mismo, la H. Corte Constitucional en Sentencia C - 449 de 1992, con la ponencia del magistrado Alejandro Martínez Caballero manifestó que "...la actividad contractual en



el Estado social de derecho es una modalidad de gestión pública...” y en sentencia C - 088 del 2 febrero de 2000 manifiesto la prevalencia del interés general, contexto en el cual existen “...mecanismos idóneos para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los responsables de la contratación estatal, ...”

En sentencia de Unificación jurisprudencial SU 25000232600019970393001 (19933) del 25 de septiembre de 2013 el Consejo de Estado esgrime el alcance de las facultades que por ley se otorgan al representante de los consorcios o uniones temporales e indica:

“(...) para abundar en razones que conducen a concluir que los consorcios y las uniones temporales se encuentran debidamente facultados para comparecer a los procesos judiciales que se promuevan u originen en relación con los procedimientos de selección o con los contratos estatales en los cuales aquellos pueden intervenir o asumir la condición de parte, según el caso, importa destacar que el inciso segundo del párrafo primero del artículo séptimo de la citada Ley 80, determina que “[l]os miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal (...)”,

Estas cuestiones indican que el legislador no limitó, ni condicionó, el alcance de las facultades que acompañan a quien son designados como contratistas, por ello, descendiendo al caso concreto, se evidencia en el material probatorio que la unión temporal contratista realizó observaciones solicitando el incremento de precios en abierta irregularidad.

Conviene volver entonces, a los argumentos vertidos en el libelo de versión libre presentado por la representante legal de la UT y de Ferromuebles, pues considera que el presunto detrimento fiscal fue estimado según un estudio previo publicado el 19 de septiembre de 2022, pero no se tuvo en cuenta que dicha herramienta cuenta con mecanismos de actualización de precio que no fueron tenidos en cuenta para efectos de determinar el presunto detrimento patrimonial; asegura que no se tuvo en cuenta tampoco, un análisis técnico de los elementos a adquirir y mucho menos que la región, al igual que las demás contempladas por Colombia Compra Eficiente, que pudieron tener incidencia en la decisión de la entidad frente a la no aplicación del acuerdo marco de precios.

Hace referencia a que el transporte hasta el Municipio de Popayán normalmente se ve afectado por las circunstancias de violencia, las cuales son de conocimiento público.

Es de advertir que el presunto detrimento patrimonial en el particular y su cuantificación, esta soportado en un informe técnico, respecto del cual el día 09 de agosto del 2024, se procedió a dar el traslado a los vinculados mediante radicado 2024EE0149615⁹², por el término de cinco (5) días hábiles para uso del derecho de defensa y contradicción, conforme a lo prescrito en el artículo 117 de la Ley 1474 del

⁹² 20240809 2024ee0149615 trasladoinformetecnico.pdf

2011, presentándose intervención de la presunta responsable mediante SIGEDOC 2024ER0181892⁹³ del 16-08- 2024, así:

- “1. ¿Cuál fue la metodología aplicable al caso concreto?*
- 2. Si de regla general, en el informe técnico-contable no se pueden emitir juicios de valor de carácter jurídico, en el asunto ¿Por qué se alude a la aplicación del artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015 y la justificación de la modalidad de selección y demás normas pre contractuales utilizadas por la entidad?*
- 3. ¿Por qué es procedente realizar un informe técnico contable, aproximándose a criterios técnicos jurídicos utilizados en un proceso de selección?”*

Como se aprecia, no se hace referencia en la solicitud de aclaración respecto de la actualización de precios que, hoy indica, no fueron tenidos en cuenta para efectos de determinar el presunto detrimento patrimonial; pese a ello, en el libelo de versión libre tampoco se hace referencia de manera concreta a los criterios de actualización que se reclaman lo que hace imposible un pronunciamiento.

Por otra parte, asegura la versionista que no se tuvo en cuenta tampoco, un análisis técnico de los elementos a adquirir y mucho menos que la región, al igual que las demás contempladas por Colombia Compra Eficiente, pudieron tener incidencia en la decisión de la entidad frente a la no aplicación del acuerdo marco de precios; a la par, hace referencia a que el transporte hasta el Municipio de Popayán normalmente se ve afectado por las circunstancias de violencia, las cuales son de conocimiento público.

Retomando la versión libre de la UT y de uno de sus miembros, tenemos que, cuestiona el que no se cuantificó el actuar de la UT contratista, pues no se indicó el valor que les resulta exigible, indica que el daño no es el resultado matemático de una operación como la realizada en este proceso, sino que debe ser ajustada a la realidad del mercado económico regional, en el cual, según el propio informe técnico los precios para la época de los hechos se encontraban dentro del techo permitido.

A renglón seguido, argumenta que no existen indicios para determinar la posible responsabilidad fiscal de la UT ni de sus integrantes, para nuevamente indicar que, la actividad pre-contractual de conformidad con lo previsto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y el propio Decreto 310 de 2021, es responsabilidad de un sujeto calificado que claramente no es un particular.

Como primera medida, vemos que estos aspectos técnicos tuvieron un escenario procesal especial para ser abordados, pero la investigada no hizo uso de la herramienta dispuesta para ello, pero además, de la lectura de lo que hoy se reclama, no se ofrecen parámetros, información o criterios específicos que indiquen una verdadera necesidad de complementación probatoria; así entonces, la laxitud de los argumentos y cuestionamientos que se esbozan en la versión libre, no ofrecen la

⁹³ 2024ee0149615_traslado_informe_tecnico_presuntos_responsables.pdf

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 64 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

capacidad técnica necesaria y suficiente para retrotraer el proceso al momento probatorio en el que se deben aclarar tales planteamientos.

Por otra parte arguye la defensa de la contratista, que la persona jurídica contratante, solo nace a la vida jurídica al momento de la adjudicación del contrato y por ello no puede hacérsela responsable del actuar individual de uno de sus integrantes; al respecto considera el despacho que es parcialmente cierto, no obstante, como lo ha indicado la jurisprudencia del Consejo de estado, la participación de una persona natural o jurídica en un proceso previo a la contratación, compromete necesariamente su responsabilidad, pues si bien con el contrato nacen una obligaciones jurídicas específicas vertidas en sus cláusulas, estas mismas son el resultado de la interacción que se surte entre los participantes y la convocante, tan cierto es, que en el presente caso, como lo reconoce la representante de la UT, las obligaciones del contrato fueron deslindadas precisamente por la participación activa de ellos en el proceso precontractual.

En tal sentido, más que la responsabilidad por el contrato en sí, se cuestiona el particular esa intervención previa que hace del contratista un coadyuvante en la administración de los recursos públicos, por ello, contrario a la posición de la defensa, considera esta Gerencia Colegiada que los sobrecostos en la instancia de la etapa pre-contractual del caso concreto, sí se determinaron a través de observaciones, pues contrario a su parecer, en este asunto no se presentó cualquier tipo de observación sobre el precio dentro del proceso de selección, tanto que la misma hizo que el pliego de condiciones variara de forma objetiva, y por esto, la intervención de la contratista, sí conlleva a la responsabilidad fiscal como observante, pues como se ha analizado ampliamente, el techo de los precios estaba dado por una norma técnica que era de obligatorio cumplimiento.

Al no estar llamados a prosperar los argumentos vertidos en las versiones libres de la UT y sus miembros y de las atribuciones legales y reglamentarias descritas en los párrafos precedentes, se extrae que la finalidad del contrato investigado fue la de satisfacer unos fines estatales, para ello debía la contratista, intervenir adecuadamente en el proceso precontractual; no obstante, optó suscribir un contrato con las irregularidades que aquí se han evidenciado en palmario incumplimiento de las normas que gobernaban la materia, sin que mediara justificación alguna y en beneficio injustificado de sus propios intereses, decisión que comportó la generación del detrimento patrimonial, por ello se le deberá IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL en los términos del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, pues se encuentra comprobada se negligencia y mutismo que solo benefició a la contratista, lo que hace posible calificar su conducta como GRAVEMENTE CULPOSA, pues dio inicio a la cadena de errores que facilitaron, coadyuvaron y generaron el detrimento patrimonial.

En otras palabras, si la UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022 NIT 901.648.859 en calidad de Contratista y por ende, PROVIDER CIA S.A.S y YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ como integrantes de la UT, hubiesen obrado de manera diligente, no habría dado inicio a la generación del presunto daño, dándose

con ello el nexo causal entre el daño y la conducta gravemente culposa reprochable en su contra.

3.3. NEXO CAUSAL

Tal como se indicó en el auto de apertura del presente proceso, solo queda demostrado que estos presuntos responsables, en las calidades que para cada uno se anotaron, durante la vigencia del convenio, incurrieron en las conductas omisivas carentes de cuidado, con desatención de sus obligaciones.

Resulta evidente que en las omisiones descritas a cada uno, prescindieron injustificadamente al deber de velar por la salvaguarda de los recursos públicos que estaban en juego en virtud del negocio jurídico involucrado, coadyuvando todos a que se generara el detrimento patrimonial que se investiga; así entonces, al haber omitido negligentemente las acciones que se le reprochan, como para cada uno se describió, dieron lugar a la afectación de los recursos públicos destinados a este fin social para el que se destinaron, estableciéndose así el nexo causal que exige la Ley 610 de 2000 para imputarles responsabilidad fiscal.

Conforme al análisis de los hechos objeto de investigación efectuados hasta el momento, lo cual valga aclarar, se realizó al amparo de las disposiciones jurídicas que gobiernan la responsabilidad fiscal y a la luz de las pruebas arrimadas al expediente; se observa sin reparo alguno que todas las acciones y omisiones de los presuntos responsables además de enmarcarse en el contexto de la gestión fiscal o con ocasión de esta, no solo pudieron ser calificadas, como gravemente culposa, sino que para cada caso se logró comprobar que las acciones irregulares de los vinculados determinó y coadyuvo a que se configurara el detrimento patrimonial específico que se busca resarcir, en otras palabras está dado de manera clara e irrefutable el nexo causal entre el daño al patrimonio público y las conductas desplegadas por los gestores fiscales.

3.4. SOLIDARIDAD

Con base en lo expuesto, considera el despacho que comoquiera que están dados los elementos para proferir decisión de fondo, esto es, se encuentra objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y reposa en el expediente prueba que compromete la responsabilidad de los gestores fiscales.

De otra parte, cabe aclarar que respecto a la responsabilidad que debe ser derivada a los presuntos responsables es pertinente realizar las siguientes anotaciones: Por la naturaleza del bien jurídico tutelado en el proceso de responsabilidad fiscal, el patrimonio público, su interés general y la prevalencia del interés social, cuando concurren varias conductas de agentes en la causación jurídica del daño, provenientes de la misma unidad de fuente, temporal y circunstancial, surge una relación solidaria

de reparar lo causado.

Por su parte el artículo 119 del estatuto anticorrupción, Ley 1474 de 2011, prevé la responsabilidad solidaria en los procesos de responsabilidad fiscal con las personas que concurren al hecho hasta la recuperación del detrimento patrimonial. En Sentencia de abril 11 de 1994, el Consejo de Estado en sección tercera indicó:

“...cuando el hecho perjudicial ha sido causado por dos o más personas... No se produce una división de responsabilidad, como si cada una llevara apenas una parte de la culpa, sino que por mandato legal surge una obligación solidaria de responder”.

El Consejo de Estado, en sentencia de 11 de abril de 2002, Sección Tercera - Sala de lo Contencioso Administrativo, expresó:

“Cabe recordar que la doctrina y la jurisprudencia en forma unánime señalan que cuando existe concurso de conductas eficientes en producción del daño, que provengan de personas diferentes de la víctima directa, se configura una obligación solidaria...”.

Finalmente se destaca que el artículo el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011 respecto a la responsabilidad solidaria establece lo siguiente:

“En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurren al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial”. (Negrilla extra texto).

En estas condiciones, habiéndose producido el daño al patrimonio público por los responsables antes mencionados, sin que se pueda dividir a prorrata el daño producido, se les imputará responsabilidad fiscal por los hechos descritos en cada caso concreto y de manera solidaria.

Esta Colegiatura, valiéndose de los elementos probatorios que permite la Ley 610 de 2000, realizando la inferencia normativa pertinente, determina que en el presente caso se presentan los elementos descritos en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 para imputar Responsabilidad Fiscal, como en cada caso se analizó.

4. FORMULACION DE CARGOS

Como quiera que el material probatorio existente permite obtener prueba suficiente que compromete la responsabilidad de los presuntos responsables de quienes se analizó la gestión fiscal, se calificó la conducta y se estableció el nexo causal de aquella con el daño patrimonial sufrido en los recursos públicos objeto de investigación; en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, solo es

procedente formular cargos así:

- **JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN** identificado con C.C 12.238.482, en calidad de Subdirector grado 02 del SENA desde el 18/05/2021 al 02/03/2023.
- **EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ** identificado con C.C 1.061.694.175, en calidad de Abogado contratista del SENA Regional Cauca.
- **UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022** identificado con NIT 901.648.859 , en calidad de Contratista.
- **PROVIDER CIA S.A.S** identificado con NIT 805.006.536 – 3, en calidad de Integrante de la UT Sena Mobiliario 2022 Contratista.
- **YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ** identificada con C.C 34.566.038, en calidad de Integrante de la UT Sena Mobiliario 2022 Contratista.

5. TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE

Que las vinculaciones de las aseguradoras a los procesos de responsabilidad fiscal, obedecen a los siguientes presupuestos normativos vertidos en los artículos 44 de la Ley 610 de 2000 y 120 de la Ley 1474 del 2011, normas sobre las que más adelante volveremos.

De igual forma mediante circular 05 el 2020 del señor Contralor General de la República, dispuso los derroteros técnicos para que opere la vinculación y responsabilización del tercero.

Entrando al caso concreto y con fundamento en tales normas, dese el auto de apertura del presente proceso se encuentra vinculado como terceros civilmente responsables a las siguientes aseguradoras, por los hechos que para cada una se detallan, en virtud del coaseguro existente en la siguiente póliza:

PARTICIPACION DE COASEGURADORAS			
NOMBRE COMPAÑIA COASEGURADORA	TIPO DE COASEGURO	%PARTICIPACION	\$ PRIMA PESO COLOMBIANO-S
ALLIANZ SEGUROS SA	CEDIDO	18,00%	\$ 27.091.726,02
COMPANIA DE SEGUROS COLPATRIA	CEDIDO	10,00%	\$ 15.050.958,90
COMPANIA SURAMERICANA DE SEGUROS	CEDIDO	22,00%	\$ 33.112.109,58
LIBERTY SEGUROS S.A.	CEDIDO	15,00%	\$ 22.576.438,35
MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA	CEDIDO	35,00%	\$ 52.678.356,15

- Póliza de Manejo Globa entidades estatales No. 2202221001660⁹⁴.
Fecha: 21-10-2021.
Vigencia desde el 10-10-2021 hasta 05-07-2023.
Tomador: SENA.
1.2 Coberturas Básicas: Juicios con responsabilidad fiscal.
Valor asegurado: \$2.000.000.000,00
Deducible: 15 % PERD Min 5 (SMMLV)

Que mediante en el artículo octavo del citado auto de apertura, se vinculó a la compañía MAPFRE — Colombia con NIT 891.700.037-9, entidad que solicitó fueran llamadas al proceso las aseguradoras con las que se suscribió el coaseguro, procediéndose de conformidad mediante auto 636 del 30 de octubre de 2024.

En este punto resulta importante advertir, que el contrato de seguros, conforme a lo dispuesto en el artículo 1036 del C.de Co., es un negocio jurídico solemne, consensual y bilateral, entre otras cosas, en donde la manifestación de la voluntad de las aseguradoras ya descritas, debió quedar plasmada de manera efectiva en el documento de coaseguro para que quedara debidamente perfeccionado respecto de las demás compañías que debieron firmarlo.

Ahora bien, el Código del Comercio, estipula lo siguiente:

“ARTÍCULO 1046. PRUEBA DEL CONTRATO DE SEGURO - PÓLIZA. <Artículo subrogado por el artículo 3o. de la Ley 389 de 1997. El nuevo texto es el siguiente:> El contrato de seguro se probará por escrito o por confesión.

Con fines exclusivamente probatorios, el asegurador está obligado a entregar en su original, al tomador, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su celebración el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza, el que deberá redactarse en castellano y firmarse por el asegurador”

Doctrinalmente se ha asegurado que la figura del coaseguro se constituye como una modalidad “específica” de la coexistencia de seguros, la cual difiere tan solo en que presupone el acuerdo de los aseguradores y la aquiescencia del asegurado (art. 1095). Y que una y otra se aplican básicamente las mismas normas⁹⁵.

⁹⁴ Ver: “16. Póliza de Manejo Global y Coaseguros.pdf” en la ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\

⁹⁵ Teoría general del seguro - El contrato, Editorial Temis, Bogotá, 1991, pág. 171. En el acta No. 21 del subcomité de seguros de la Comisión revisora del Código de Comercio de 1970 se da cuenta de las intervenciones de dos de los integrantes, a propósito del análisis de la disposición relativa al coaseguro contenida en el proyecto, en los siguientes términos: “Anotó también el doctor Quiñones que la palabra “coaseguro” comprendía dos casos: “1º. Cuando el asegurado por su cuenta concertaba varios seguros con diferentes compañías, y “2º. Cuando varias compañías se ponían de acuerdo para asumir conjuntamente el riesgo. “El doctor Salazar expresó su opinión en el sentido de que únicamente debía denominarse coaseguro cuando mediaba un acuerdo entre los aseguradores y el asegurado, o sea los casos en que mediara aquiescencia previa” (“Actas del subcomité de seguros”, publicación de Acoldece, Unión Gráfica Ltda., Bogotá, 1983, pág. 165)

Ahora bien, de cara a las responsabilidades que se generan en torno al coaseguro, el autor citado indica muy acertadamente y de forma expresa, lo siguiente:

"Pues bien, en frente del coaseguro, esos criterios para alinderar lo que constituye gestión y administración del contrato de seguro, permite aseverar que la gestión encomendada a la compañía abridora conlleva que dicha líder... corre a cargo de la coordinación de las relaciones entre los coaseguradores (integrados en un consorcio o pool) con el asegurado. Como tal expide el documento justificativo del seguro, lo entrega al asegurado o a sus intermediarios, recauda la prima, provee a las modificaciones sucesivas del contrato, recibe los avisos de siniestro, da curso a las reclamaciones, encomienda la liquidación o ajuste de los daños indemnizables y, en fin, dependiendo de la amplitud de sus poderes, con o sin la anuencia previa de los demás coaseguradores, paga las indemnizaciones a que haya lugar conforme a las estipulaciones contractuales. Todo ello no obstante la pluralidad de relaciones jurídicas que el coaseguro genera entre el asegurado y cada uno de los aseguradores. Y la ausencia de solidaridad entre estos"⁹⁶ (Subrayas fuera de texto)

Hilando más delgado Luis Benítez De Lugo puntualizaba lo siguiente sobre el coaseguro:

"Concertado entre asegurado y aseguradores la aceptación de un seguro en forma de coaseguro, señalándose la participación de cada uno de estos en el riesgo asumido, las entidades aseguradoras suscriben, con el asegurado, una sola póliza, en la cual se hace constar, bajo la firma de cada compañía interesada en el riesgo, la parte o porción de este que asume por su cuenta. Las entidades aseguradoras, designan, entre ellas el abridor de póliza, esto es, la Compañía que en nombre de todos los coaseguradores ha de llevar la gestión del seguro con el asegurado, para todas las incidencias que surjan y se produzcan por razón del contrato de seguro, tales como aumento o disminución del riesgo garantizado, etc., y, en caso de siniestro, en representación de las entidades aseguradoras, entender en todo cuanto se refiere al arreglo del mismo, determinando la cantidad a indemnizar al asegurado, por razón del seguro, notificando a cada una de las Compañías interesadas la parte que le corresponde satisfacer, según la proporcionalidad de la distribución del riesgo practicada en el momento del contrato y que consta en la póliza, la cual entregarán las respectivas Compañías directamente y sin demora al asegurado, como si se tratase del cumplimiento de una ejecutoria."⁹⁷(Subrayas fuera de texto)

Tal como se indicó en el auto de apertura y vinculatorio de las aseguradoras, conviene recordar que el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 en lo relacionado con la vinculación del garante al Proceso de Responsabilidad Fiscal, consagra lo siguiente:

"Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de Tercero Civilmente Responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado.

⁹⁶ Teoría general del seguro - El contrato, Editorial Temis, Bogotá, 1991, pág. 171.

⁹⁷ Tratado de seguros, volumen III, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1955, págs. 441 y 442

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 70 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

La vinculación se surtirá mediante la comunicación del Auto de Apertura del proceso al representante legal o al Apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella."

Por su parte, la Ley 1474 del 2011 indicó sobre la vinculación de las aseguradoras:

"ARTÍCULO 120. PÓLIZAS. Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al Proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable, prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9o de la Ley 610 de 2000."

En concordancia con las normas citadas, se trae en referencia algunos apartes de la Sentencia C-648 de 2002, así como a la sentencia C-753 de 2003 de la Honorable Corte Constitucional, así:

"... En estas circunstancias, cuando el legislador dispone que la compañía de seguros sea vinculada en calidad de Tercero Civilmente Responsable en los procesos de responsabilidad fiscal, actúa en cumplimiento de los mandatos de interés general y finalidad social del Estado.

El papel que juega el asegurador es precisamente el de garantizar el pronto y efectivo pago de los perjuicios que se ocasionen al patrimonio público por el servidor público responsable de la gestión fiscal, por el contrato o el bien amparados por una póliza.

Es decir, la vinculación del garante está determinada por el riesgo amparado, en estos casos la afectación del patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones del contrato, la conducta de los servidores públicos y los bienes amparados, pues de lo contrario la norma acusada resultaría desproporcionada si comprendiera el deber para las compañías de seguros de garantizar riesgos no amparados por ellas.

Por consiguiente, la vinculación del asegurador establecida en la norma acusada, además del interés general y de la finalidad social del Estado que representa, constituye una medida razonable, en ejercicio del amplio margen de configuración legislativa garantizado en estas materias por el artículo 150 de la Carta Política. Atiende los principios de economía procesal y de la función administrativa a que aluden los artículos 29 y 209 de la Constitución.

Además, evita un juicio adicional para hacer efectivo el pago de la indemnización luego de la culminación del proceso de responsabilidad fiscal, con lo cual se logra, en atención de los principios que rigen la función administrativa, el resarcimiento oportuno del daño causado al patrimonio público. Así, desde la perspectiva del reparo de constitucionalidad formulado, no hay vulneración de las normas invocadas por los demandantes..."

Conforme dispuesto en la circular 05 el 2020 del señor Contralor, para que opere la vinculación y responsabilización del tercero, deben acatarse a las siguientes directrices trazadas en la citada circular:

“• Teniendo en cuenta el hecho generador sobre el que recae el proceso de responsabilidad fiscal, el mismo debe contrastarse con los siniestros cubiertos por las pólizas de seguros ...

• Es importante que, además de identificar la modalidad de cobertura, el operador fiscal verifique los demás elementos de la póliza, como su periodo de prescripción, de retroactividad, las exclusiones que establezca, sus amparos, deducible, valor y de ser posible determinar si la misma ya había sido afectada, lo cual puede afectar la suma asegurada.

• El operador fiscal debe identificar con absoluta claridad cuáles son las modalidades de cobertura (descubrimiento, ocurrencia, o reclamación claims made), así como su vigencia, los periodos de cobertura temporal retroactiva o no de las respectivas pólizas, y demás condiciones, para determinar cuál de ellas se afectará en curso del proceso de responsabilidad fiscal. En caso de tratarse de la modalidad de seguros de ocurrencia, la póliza a ser afectada debe ser aquella que se encontraba vigente para el momento de acaecimiento del hecho que genere la pérdida del recurso público...

• El operador fiscal deberá verificar que no se realice una indebida acumulación de vigencias o de valores asegurados de las pólizas de seguros y en consecuencia la vinculación de la aseguradora se hará con sujeción a la respectiva modalidad prevista en el contrato de seguro.

• El operador fiscal dentro del ejercicio de verificación antes señalado, debe analizar tanto las condiciones generales como particulares en las cuales se determinan las coberturas y exclusiones de la póliza, vinculando únicamente el valor del amparo al que se refiere el hecho investigado.”

Así entonces, es extensible al coaseguro la norma transcrita por expresa disposición del artículo 1095 Ibidem, al asunto objeto de investigación, por ello, se considera que las aseguradoras que más adelante se detallarán, deben estar vinculadas al proceso en virtud del mismo, advirtiéndose que una eventual responsabilidad será limitada a los porcentajes de compromiso adquiridos por cada una de ellas.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto y tal como se dejó consignado en el ítem **1.7 Actuaciones Procesales** de esta providencia, las aseguradoras vinculadas en virtud del coaseguro que se pasan a detallar, fueron comunicadas en debida forma, entidades que cuentan con apoderados de confianza y respecto de las que se presentó intervención, como se pasa a detallar:

- **LIBERTY SEGUROS S.A.** NIT: 860.039.988 – 0, cuenta con apoderado de confianza.
- **ALLIANZ SEGUROS S.A.** NIT. 860.026.182 – 5, cuenta con apoderado de confianza quien se pronuncia respecto del informe técnico únicamente, lo cual fue atendido mediante auto 734 del 13-12-2024.
- **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA** NIT 890903407-9, cuenta con

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 72 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

apoderado de confianza, quien presenta escrito respecto de su vinculación al proceso mediante radicado 2024ER0260913 de fecha 15-11-2024⁹⁸, adicionalmente presenta intervención por fuera del término dado mediante escrito 2024ER0260913⁹⁹ de fecha 15-11-2024.

El apoderado de esta aseguradora se opone a la vinculación que se realiza a su representada derivada del contrato de seguro, en el entendido que no existe cobertura respecto a lo perseguido por el ente de control, ya que se establecieron de manera clara los riesgos asegurados y no se encuentra probado en el proceso que ninguno de ellos se haya materializado.

No se comparte este argumento por cuanto y como se advirtió, la póliza cubre el riesgo JUICIOS FISCALES, como lo es el presente, por ello, en el evento en que se falle con responsabilidad fiscal las aseguradoras deberán responder por ser esta *litis* un riesgo asegurado.

Detalla el apoderado que no se ha incurrido por infidelidad de empleados o delitos que impliquen menoscabo, pese a ello, por este riesgo no están siendo llamadas las aseguradoras, sino por "*Juicios con responsabilidad fiscal*", el cual si está amparado.

De manera general, el abogado asegura que no se observan elementos reales que permitan identificar y calificar como responsable al asegurado, entendiendo la carencia de sustento legal y factico en las afirmaciones contenidas en el texto de la demanda; pese a esto y tal como se ha analizado en la parte motiva de esta providencia, hasta el momento están dados todos los presupuestos que exige la ley 610 de 2000 en su artículo 48 para imputar responsabilidad fiscal.

Luego de hacer una errada alusión a los predicamentos contractuales de pago de salarios y prestaciones sociales que no se están reclamando en el presente proceso, agrega que la responsabilidad de la aseguradora solo será dable en la medida de la existencia de una sentencia que así lo determine, lo cual es cierto, solo se aclara que en el caso de los procesos de responsabilidad fiscal amparado con el contrato de seguro no se habla de sentencia, sino de fallo con responsabilidad fiscal conforme a lo prescrito en el artículo 53 de la norma mencionada párrafos atrás, decisión de fondo que solo puede tomar este despacho conforme a las competencias que se le han dado desde el artículo 267 de nuestra Constitución Política, pasando por las normas internas de competencia de la Contraloría General de la República.

Refiere el apoderado el artículo 1079 del Código de Comercio, que predica que la aseguradora no estará obligada a responder sino hasta la concurrencia de la suma asegurada, lo cual es cierto y se tendrá en cuenta en un eventual fallo con responsabilidad fiscal, al igual que lo referente a la aplicación de deducibles, sublímites

⁹⁸ 20241115_ pronunciamiento_ al_ auto_de_vinculacion_sura.pdf y 20241115_ cdo_ existencia_ representacion_ legal.pdf

⁹⁹ 20241115_pronunciamiento_al_auto_de_vinculacion_sura.pdf

y demás que correspondan legal y contractualmente.

Finalmente alude el apoderado, que la entidad beneficiaria en ningún momento excedió los topes establecidos como techo para realizar la operación de adquisición, como se puede observar en los documentos obrantes a proceso; no obstante y tal como se analizó en el ítem destinado al daño de esta providencia, sí se generó un detrimento patrimonial con ocasión de los sobrecostos demostrados mediante el informe técnico.

Conforme a lo analizado hasta el momento, los argumentos presentados por la defensa de la aseguradora no tienen vocación de prosperidad, por ello se mantendrá su vinculación.

- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** NIT. 860.002.184–6, cuenta con apoderado de confianza, quien presenta argumentos frente al auto de apertura el día 09-01-2025, mediante radicado 2025ER000223¹⁰⁰.

Luego de hacer alusión a los hechos que se investigan, a los antecedentes del proceso, a las vinculaciones de los sujetos procesales y al de la aseguradora, de entrada solicita su desvinculación, lo cual sustenta preliminarmente en el argumento consistente en la inexistencia del daño, elemento sobre el que se pronuncia extensamente pero solo de manera genera general, es decir, no descienden los criterios esbozados al caso concreto, tampoco hace referencia las pruebas en las que el mismo se sustenta y mucho menos desvirtúa de manera alguna las motivaciones que al respecto se motivan en el auto de apertura; en tal sentido, el despacho solo puede advertir, que tal como se indicó en el ítem destinado al **EL DAÑO PATRIMONIAL EN EL CASO CONCRETO** de esta providencia, la claridad y cuantificación de este elemento se encuentra debidamente sustentada de manera probatoria, fáctica y jurídicamente.

En un siguiente ítem, esboza que en el presente no se evidencia culpa grave o dolo en cabeza de los presuntos responsables, al respecto procede nuevamente a ilustrar al despacho sobre estas figuras transcribiendo jurisprudencia y normas aplicables, para luego indicar que es necesario examinar si la actuación de los señores JHON JAIRO MOTTA CALDERÓN, EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ, YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ Y OSCAR OCTAVIO CASTILLO ERAZO, puede ser catalogada como una conducta dolosa o gravemente culposa, a la luz de los elementos probatorios que obran en el plenario; en este sentido, se remite el despacho a la valoración de la conducta que se ha hecho en este proveído de la responsabilidad endilgable a cada uno de ellos en el título denominado **GESTIÓN FISCAL EN EL CASO CONCRETO**.

¹⁰⁰ 09012025_pronunciamiento_auto_de_apertura_axa_colpatria_seguros_sa.pdf

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 74 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

Infortunadamente y como el pronunciamiento que se hace frente al daño, la defensa de la aseguradora no efectúa con claridad, seriedad y detalle el motivo de su inconformidad.

En cuanto a la vinculación de la aseguradora propiamente dicha, luego de hacer alusión y de transcribir el artículo 44 de la Ley 610 de 2000, la doctrina y la jurisprudencia aplicable al tema, indica que es evidente que el ente de control no efectuó el análisis y estudio de las condiciones pactadas en la Póliza de Seguro No. 2202221001660, limitándose exclusivamente a enunciar la existencia de la misma, lo cual no es cierto, pues ampliamente se indicó en el auto de apertura y en el de vinculación de la aseguradora, el riesgo que se amparaba (juicio fiscal), las condiciones del contrato de seguro, la existencia del daño y la gestión fiscal del servidor público amparado.

En un nuevo ítem hace alusión la defensa a la “INEXISTENCIA DE OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA POR CUANTO NO SE REALIZÓ EL RIESGO ASEGURADO EN LA PÓLIZA DE SEGURO No. 2202221001660”, lo cual de entrada el despacho advierte que no corresponde a la realidad del contrato de seguro, el cual amparó un juicio fiscal como el presente, en donde se investigue un hecho generador de daño patrimonial ocurrido en la entidad asegurada como es el SENA y generado por la gestión fiscal irregular de uno de sus funcionarios.

Ahora bien, considera el apoderado que las compañías aseguradoras tienen la libertad de escoger cuáles son los riesgos que le son transferidos y en este sentido, solo se ven obligadas al pago de la indemnización en el evento que sean estos riesgos los que acontezcan durante el desarrollo de la relación contractual; no obstante si lo amparado es un proceso fiscal como el que se sigue, en donde se llegue a demostrar que se dieron los requisitos del artículo 53 de la Ley 610 de 2000, la aseguradora no puede sustraerse a cumplir con lo pactado.

Así entonces, como no es el momento procesal para fallar, lo que procede es ordenar se mantenga la vinculación hasta la decisión de fondo; en tal orden de ideas, esta Gerencia Colegiada se aparta por completo del argumento esbozado en el libelo de defensa, pues la buena fe y la autonomía de la voluntad que se invoca, no tienen la capacidad jurídica de deshacer el deber de resarcir el patrimonio público cuando objetivamente se demuestren los elementos de la responsabilidad fiscal.

Seguidamente bosqueja la defensa del garante la falta de cobertura material frente a las presuntas conductas desplegadas por YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ Y OSCAR OCTAVIO CASTILLO ERAZO, a lo que le asiste plenamente la razón, pese a ello, descuida que se encuentra vinculado al proceso el señor JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN quien ostentó la calidad de Subdirector grado 02 del SENA para la época de los hechos y respecto de quien se ha demostrado, que con sus acciones y omisiones gravemente culposas, permitió y facilitó la generación de daño, lo cual permite afectar y reclamar a las aseguradoras vinculadas al proceso, en virtud del coaseguro.

Posteriormente hace referencia el apoderado a falta de cobertura respecto de los riesgos expresamente excluidos en la póliza No. 2202221001660, por cuanto en su criterio el hecho investigado no se encuentra amparado en la póliza, ya que puede enmarcarse dentro de las exclusiones pactadas en el contrato de seguro, relacionadas con:

- Daños ocasionados por causas naturales, lo cual no en caja en el caso concreto, porque estamos al frente de decisiones administrativas,
- Mermas no imputables a servidores públicos, tampoco aplica porque como ya se demostró, el daño que se investiga fue ocasionado, entre otros, por el señor JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN quien ostentó la calidad de Subdirector grado 02 del SENA,
- En el tercer punto hace referencia a créditos que no es el caso particular,
- Sanciones administrativas, tampoco es un asunto objeto de investigación,
- La no realización de VISITA FORMAL DE AUDITORÍA, no tiene que ver con esta investigación,
- Tampoco está relacionado el hecho generador de daño con los inventarios existentes en la entidad,
- Y mucho menos con arqueos diarios a los cobradores.

Como se puede apreciar, los presupuestos de hecho en los que enmarcar el apoderado de la defensa del garante, la solicitud de desvinculación no se enmarca en los derroteros de la investigación.

Indica a renglón seguido que la culpa grave y el dolo son riesgos inasegurables, descuidando el apoderado que lo amparado claramente es un detrimento patrimonial que solo puede ser resarcido mediante un fallo con responsabilidad fiscal, el cual, por ministerio de la ley solo puede ser proferido cuando la conducta de los responsables fiscales sea calificada como dolosa o gravemente culposa.

En lo que tiene que ver con la calificación de la conducta, debe recordar el apoderado que el presente proceso de responsabilidad fiscal y en especial el fallo que ampara la póliza, está reglado por la Ley 610 de 2000 y de conformidad con esta norma y a la luz de lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-619 de 2002, que declaró inexecutable el parágrafo segundo del artículo cuarto, solo es posible derivar responsabilidad fiscal a título de dolo o culpa grave, por lo tanto, cualquier clausula o norma que exija lo contrario se puede enmarcar dentro de aquellas catalogadas como abusivas, pues en el contrato de seguro se genera un compromiso, esto es, amparar un fallo con responsabilidad fiscal siempre y cuando no se derive responsabilidad a título de culpa grave o dolo, resulta un sinsentido jurídico, pues nunca entonces la póliza podría hacerse efectiva.

Con los argumentos de exclusión de responsabilidad por la calificación de la conducta que esboza el apoderado, el contrato de seguro que tiene como único norte la protección de los bienes y recursos públicos, se constituiría en un instrumento jurídico con el que jamás se alcanzaría la realización de los intereses de la entidad contratante,

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 76 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

amparada, asegurada y beneficiaria, por cuanto tal cláusula rompe el equilibrio contractual, en especial, en una de sus dimensiones: el equilibrio jurídico del contrato de seguro, desprotegiendo con ello los derechos del asegurado.

En concordancia con lo señalado, la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia 13001233100020030168101 (40353), del 21 de junio de 2018, recordó que los principios y las reglas de interpretación de los contratos adquieren relevancia cuando las disposiciones en ellos contenidas no son lo suficientemente claras y precisas para fijar su alcance y contenido: *“la hermenéutica contractual fija el contenido y reconstruye el sentido de las declaraciones y comportamientos asumidos por las partes”*.

Así las cosas, el contenido de los artículos 1618 a 1624 del Código Civil emergen los principios y reglas aplicables en materia de interpretación de los contratos. Al respecto, se citan disposiciones del Código Civil que ilustran la materia:

“ARTICULO 1618. <PREVALENCIA DE LA INTENCION>. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.

En ese orden de ideas, resulta claro que la intención de las partes al momento perfeccionar el contrato de seguro, era precisamente amparar por medio del seguro de manejo global los fallos con responsabilidad fiscal.

“ARTICULO 1619. <LIMITACIONES DEL CONTRATO A SU MATERIA>. Por generales que sean los términos de un contrato, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado”.

En este acápite, es palmario que prevalece lo señalado en las condiciones particulares y especiales del seguro de manejo global en donde se amparan los fallos con responsabilidad fiscal.

“ARTICULO 1620. <PREFERENCIA DEL SENTIDO QUE PRODUCE EFECTOS>. El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno”.

Sin lugar a duda, el sentido que permite que el amparo atinente al seguro global de manejo por fallos con responsabilidad fiscal produzca efectos, es que dicha exclusión referida en la parte general del clausulado, aplica para otro tipo de seguros de la póliza multirriesgo, más no para lo referente al seguro global de manejo que cubre los fallos con responsabilidad fiscal.

“ARTICULO 1621. <INTERPRETACION POR LA NATURALEZA DEL CONTRATO>. En aquellos casos en que no apareciere voluntad contraria, deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato”.

Como se indicó párrafos atrás, es de la esencia jurídica de la Póliza de Seguro de Manejo Global para Entidades Oficiales busca proteger a la entidad contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes causados por sus servidores públicos y que ampara a los organismos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República contra los riesgos que impliquen menoscabo de fondos y bienes de la entidad, causados por sus servidores públicos por actos u omisiones que se tipifiquen como delitos contra la administración pública o fallos con responsabilidad fiscal.

Por otra parte y de cara a este tipo de cláusulas que atentan contra la naturaleza misma de los amparos, la Corte Suprema de justicia las ha señalado como abusivas:

"(...) todas aquellas que aún negociadas individualmente, quebrantan la buena fe, probidad, lealtad o corrección y comportan un significativo desequilibrio de las partes, ya jurídico, ora económico, según los derechos y obligaciones contraídos, que la doctrina y el derecho comparado trata bajo diversas locuciones polisémicas, tales las de cláusulas vejatorias, exorbitantes, leoninas, ventajosas, excesivas o abusivas con criterios disimiles para denotar la ostensible, importante, relevante, injustificada o transcendente asimetría entre los derechos y prestaciones, deberes y poderes de los contratantes, la falta de equivalencia, paridad e igualdad en el contenido del negocio o el desequilibrio "significativo", "importante", "manifiesto", "excesivo" o "exagerado", "sustancial y no justificado" en los derechos, obligaciones y, en menoscabo, detrimento o perjuicio de una parte, o en el reciente estatuto del consumidor, las "que producen un desequilibrio injustificado en perjuicio del consumidor y las que, en las mismas condiciones, afecten el tiempo, modo o lugar en que el consumidor puede ejercer sus derechos", en cuyo caso "[p]ara establecer la naturaleza y magnitud del desequilibrio, serán relevantes todas las condiciones particulares de la transacción particular que se analiza", no podrán incluirse por los productores y proveedores en los contratos celebrados con los consumidores, y "en caso de ser incluidas serán ineficaces de pleno derecho" (artículos 42 y ss), y que igualmente las Leyes 142 de 1994 (artículos 131, 132 y 133) y 1328 de 2009 (D.O. 47.411, julio 15 de 2009, arts. 2o, 7o, 9o, 11 y 12), prohíben estipular"

En consideración a esto, en el evento en que en el contrato de seguros se hayan pactado la exclusión de amparar fallos con responsabilidad fiscal en donde se haya calificado la conducta con culpa grave o dolo, tales cláusulas de acuerdo con el artículo 44 de la ley 1480 de 2011, están viciadas de nulidad o ineficacia, sin que ello afecte la totalidad del contrato, en la medida en que este pueda subsistir sin la cláusula nula o ineficaz.

De esta forma, siendo imposible decidir un proceso de responsabilidad a título diferente del de culpa grave o dolo, un contrato de seguro no puede pactar exclusión de su responsabilidad de cubrir el riesgo del fallo con responsabilidad fiscal que se expida a tal título, porque el riesgo asegurado es un imposible jurídicamente hablando,

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 78 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

por ello, a la luz del artículo 44 de la Ley 1480 de 2011 tal cláusula, que contiene la condición es ineficaz y se deberá inaplicar.

De otro lado, considera la defensa que, en cualquier caso, de ninguna forma se podrá exceder el límite del valor asegurado, lo cual es cierto y se tendrá en cuenta en un eventual fallo; igualmente no se descuidará la existencia y los porcentajes del coaseguro al que se refiere en el punto F del escrito; tampoco lo esbozado en el punto G relacionado con la "DISPONIBILIDAD DEL VALOR ASEGURADO", siempre y cuando la parte interesada de cuenta de lo que corresponde mediante pruebas que debe allegar oportunamente a la investigación.

Teniendo en cuenta lo analizado hasta el momento, es evidente que solo procede mantener por el momento la vinculación de la aseguradora.

- **MAPFRE SEGUROS GENERALES NIT. 891700037-9**, cuenta con apoderado de confianza quien presenta argumentos frente al auto de apertura el día 08-08-2024¹⁰¹

La defensa hace referencia a la parte vinculada, para luego hacer una breve reseña de los hechos que se investigan y posteriormente entrar a hacer la delimitación de la aseguradora frente al contrato de seguros para lo cual hace referencia a la vigencia de la mismas, esto es del 10/10/2021 al 25/02/2023, e indica que existen condiciones generales y específicas, como también exclusiones, aspectos en los cuales debe de enmarcarse el presunto siniestro; agrega que la Póliza cuenta con amparos expresamente establecidos como también su valor asegurado y deducible; lo cual es cierto y se tendrá en cuenta en una eventual condena.

Seguidamente refiere el asunto relacionado con el coaseguro, el cual fue tenido en cuenta al momento en que se vincularon a las demás aseguradoras.

En un tercer punto, argumenta que no se materializó el objeto de la póliza por la cual fue convocada Mapfre Seguros Generales de Colombia s.a. al proceso de responsabilidad fiscal y transcribe las coberturas, entre ellas "ALCANCES FISCALES" el cual corresponde al presente proceso de responsabilidad fiscal, el cual se constituye como mecanismo para determinar el alcance fiscal de un hecho irregular como el que se investiga, precisamente por un menoscabo a los recursos de la entidad asegurada, por ello, se debe mantener la vinculación de la aseguradora hasta que se profiera el eventual fallo en donde quedará concluida la existencia del daño y sus autores.

En un punto siguiente hace referencia a la naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal, a su autonomía e independencia, a los elementos de la responsabilidad fiscal, para posteriormente y en un nuevo ítem alegar la inexistencia de estos últimos en el particular.

¹⁰¹ mapfre 2610.zip

Considera la apoderada que no hay daño porque el valor del contrato no excedió el certificado de disponibilidad presupuestal y por ello, en su parecer, el proceso de contratación PCCNTR.4151597 se realizó de conformidad con los requisitos previstos en la ley inclusive la modificación de precios, lo cual no es compartido por el despacho, pues como se demostró en el ítem del daño de esta providencia, el sobrecosto que se alega tuvo su sustento en la no aplicación de los precios según los establecidos por COLOMBIA COMPRA EFICIENTE; así entonces, el CDP solo da cuenta que se tienen los recursos para contratar, pero ese documentos en sí mismo no representa el valor de los precios reales por los que debía pagar.

Seguidamente y en el punto sexto del libelo se alega por la aseguradora la inexistencia de amparo para personal diferente a empleados del SENA, lo cual es cierto, no obstante, como ya se advirtió, se encuentra vinculado al proceso el señor JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN quien ostentó la calidad de Subdirector grado 02 del SENA para la época de los hechos y respecto de quien se ha demostrado, que con sus acciones y omisiones gravemente culposas, permitió y facilitó la generación de daño, lo cual permite afectar y reclamar a las aseguradoras vinculadas al proceso, en virtud del coaseguro.

De otro lado, se hace referencia al DEDUCIBLE PACTADO, lo cual se tendrá en cuenta en un eventual fallo y en cuanto al LÍMITE DE AMPAROS Y COBERTURAS, el despacho comparte lo argumentado por la aseguradora al respecto, esto es, que el garante no estará obligado a responder sino hasta concurrencia de la suma asegurada.

Refiere la apoderada del tercero, que la vigencia de la póliza se dio ente entre el 10/10/2021 y hasta el 25/02/2023 y si tenemos en cuenta que los hechos irregulares se surtieron entre el 2022 y 2023, es procedente mantener la vinculación, máxime si se tiene en cuenta que la modalidad de la misma es de ocurrencia, como lo reconoce la apoderada.

Finalmente se indica que la obligación de la aseguradora está delimitada por el contrato de seguro y los riesgos que en la misma se hubieren amparado, no debiendo responder la compañía de seguros más allá de los riesgos asegurados en el contrato de seguro o de materializarse una de las exclusiones establecidas, dado que de encontrarse probada en el presente proceso MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. no tendrá participación en una eventual declaratoria de responsabilidad, toda vez que se encuentra excluido del contrato de seguro; el despacho comparte la posición de la defensa y todo será tenido en cuenta en un eventual fallo con responsabilidad fiscal.

Así las cosas y al no prosperar los argumentos de las aseguradoras, debemos recordar que el objeto del presente proceso es investigar un detrimento patrimonial en los recursos públicos del SENA regional Cauca, por tanto la póliza inicialmente descrita, tomada por la entidad afectada, ampara el eventual fallo con responsabilidad que se llegare a proferir en contra de sus servidores públicos, uno de los cuales está siendo

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 80 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

imputado en esta providencia en calidad de presunto responsable, por ello, es procedente que las aseguradoras continúen haciendo parte de la investigación en calidad de garantes, a la luz del contrato del seguro y el coaseguro descrito, pues los hechos presuntamente irregulares se dieron en el marco de la vigencia del mismo, como quedó establecido en esta providencia.

En este punto conviene advertir, que para el contrato se pactó una póliza con los siguientes amparos¹⁰²:

"Cumplimiento: en cuantía equivalente al 10% del valor total de Contrato, con una vigencia igual al mismo y cuatro (4) meses más contados a partir de su perfeccionamiento.

...

Calidad y correcto funcionamiento de los bienes y equipos suministrados: en cuantía equivalente al 10% del valor total de Contrato, con una vigencia igual al mismo y cuatro (4) meses más contados a partir de su perfeccionamiento.

...

Calidad del servicio: en cuantía equivalente al 10% del valor total de Contrato, con una vigencia igual al mismo y cuatro (4) meses más contados a partir de su perfeccionamiento."

Que en el presente proceso no se está cuestionando ni el cumplimiento del contrato y tampoco la calidad y correcto funcionamiento de los bienes y servicios, sino el beneficio injustificado del contratista por los sobrecostos, por ello, considera esta gerencia colegiada no están dados los elementos de cobertura para vincular al presente proceso, a la aseguradora que amparó el contrato cuestionado.

En mérito de lo anteriormente expuesto, **LA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL CAUCA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,**

RESUELVE:

PRIMERO: REASIGNAR temporalmente al Dr. JUAN DIEGO MARULANDA CERON, Gerente Departamental del Cauca (E), la ponencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80192-2023-43928, durante el periodo de disfrute de vacaciones del Dr. RICARDO ALFREDO CIFUENTES GUZMAN gerente ponente.

SEGUNDO: CONTINUAR el trámite del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 80192-2023-43928 como a ordinario de única instancia, conforme la parte motiva de esta providencia.

¹⁰² Ver PDF: "13. CONTRATO DE COMPRAVENTA.pdf" en la ruta: soportes hallazgo fiscal adquisicion mobiliario.rar\Soportes de traslado de HFiscal\

TERCERO: IMPUTAR RESPONSABILIDAD FISCAL dentro del No. 80192-2023-43928 a las siguientes personas de manera solidaria, por los hechos relacionados con los sobrecostos evidenciados en el contrato de compraventa CO1.PCCNTR415157 suscrito el 30 de octubre de 2022 entre el SENA y la UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022, en cuantía total de TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL CIENTO DIECINUEVE PESOS MCTE (\$347.310.119), de conformidad con el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 y a la luz de las motivaciones de esta providencia:

- **JOHN JAIRO MOTTA CALDERÓN** identificado con C.C 12.238.482, en calidad de Subdirector grado 02 del SENA desde el 18/05/2021 al 02/03/2023. Dirección: Dirección Transversal 9 No. 56N 97 Bloque 7 Casa 16 Reserva del Bosque - Popayán, correo electrónico para citaciones: jj_motta@hotmail.com, teléfono 8347574.
- **EDWAR FERNANDO MESA MUÑOZ** identificado con C.C 1.061.694.175, en calidad de Abogado contratista del SENA Regional Cauca. Dirección: Dirección Carrera 9 N 54 N 16 Apto 105 Altos de Compostela, correo electrónico para citaciones: edwardmunoz@misena.edu.co y efmesa@sena.edu.co, teléfono 3122272641.
- **UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022** identificado con NIT 901.648.859, en calidad de Contratista. Dirección: calle 7 No. 8-64 Popayán, o en la calle 12 No. 10ª – 09 barrio las Américas Popayán, correo electrónico para citaciones distriferromuebleess@yahoo.com.
- **PROVIDER CIA S.A.S** identificado con NIT 805.006.536 – 3, en calidad de Integrante de la UT Sena Mobiliario 2022 Contratista. Dirección calle 42 # 49 – 541 Int 10 – 01 – Fray Luis Amigo – Palmira Valle del Cauca, correo electrónico para citaciones: oficina_principal@provider.com.co, teléfono 3154915737.
- **YACQUELINE ORDOÑEZ HERNÁNDEZ** identificada con C.C 34.566.038, en calidad de Integrante de la UT Sena Mobiliario 2022 Contratista. Dirección: calle 7 No. 8-64 Popayán, o en la calle 12 No. 10ª – 09 barrio las Américas Popayán, correo electrónico para citaciones distriferromuebleess@yahoo.com.

CUARTO: MANTENER la vinculación dentro del No. 80192-2023-43928, de las siguientes aseguradoras en calidad de Garantes – Terceros Civilmente Responsables, por los hechos relacionados con los sobrecostos evidenciados en el contrato de compraventa CO1.PCCNTR415157 suscrito

 CONTRALORÍA General de la República	AUTO N°. 498
	FECHA: 15 DE AGOSTO DE 2025
	Página 82 de 83
AUTO IMPUTA RESPONSABILIDAD FISCAL PRF 80192-2023-43928	

el 30 de octubre de 2022 entre el SENA y la UNIÓN TEMPORAL SENA MOBILIARIO 2022, en virtud de la Póliza de Manejo Globa entidades estatales No. 2202221001660, Fecha: 21-10-2021, Vigencia desde el 10-10-2021 hasta 05-07-2023, Tomador: SENA y 1.2 Coberturas Básicas: Juicios con responsabilidad fiscal, de conformidad con el artículo 44 de la Ley 610 de 2000 y a la luz de las motivaciones de esta providencia:

- **ALLIANZ SEGUROS S.A.** NIT. 860.026.182 – 5, por medio de su apoderado el abogado GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, con electrónico para notificaciones: notificaciones@gha.com.co.
- **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** NIT. 860.002.184–6, por medio de su apoderado el Dr. GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, con electrónico para notificaciones: notificaciones@gha.com.co.
- **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA** NIT 890903407-9, por medio de su apoderado el abogado JUAN CARLOS GAÑAN, con correo electrónico para notificaciones asesorsurapopayan@gmail.com.
- **LIBERTY SEGUROS S.A.** NIT: 860.039.988 – 0, por medio de su apoderado el abogado LUIS FERNANDO PATIÑO MARÍN, con correo electrónico para citaciones Correo electrónico: luisferpatino@hotmail.com y dirección Calle 18 Nro. 8-41 Oficina 701 Pereira – Risaralda, Teléfono 3117440996.
- **MAPFRE SEGUROS GENERALES** NIT. 891700037-9, por medio de su apoderado el abogado MAURICIO LONDOÑO URIBE con electrónico debidamente autorizado para notificaciones: notificaciones@londonouribeabogados.com.

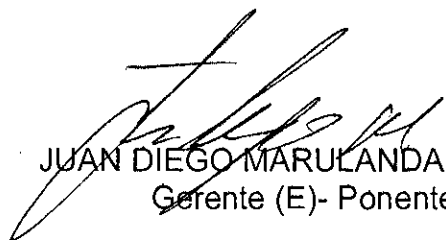
QUINTO: Por medio de la Secretaría Común de la Gerencia Departamental Colegiada del Cauca, NOTIFICAR PERSONALMENTE la decisión de imputación de responsabilidad fiscal a los presuntos responsables y garantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 49 de la de la Ley 610 de 2000 y en caso de no poderse efectuar de manera personal deberá realizarse por aviso en los términos del Código General del Proceso; se deberá citar para su notificación, tanto a los presuntos responsables como a sus apoderados a las direcciones detalladas.

SEXTO: PONER A DISPOSICIÓN de los sujetos procesales o sus apoderados, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 610 de 2000, el presente proveído y el expediente, a través de Secretaría Común de esta Gerencia, por el



término de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación personal o al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino, para presentar los argumentos de defensa frente a las imputaciones efectuadas en el Auto, solicitar y aportar las pruebas que se pretendan hacer valer, advirtiendo que contra la presente decisión no proceden recursos.

NOTIFIQUESE y CÚMPLASE


JUAN DIEGO MARULANDA CERON
Gerente (E)- Ponente


ANA MILENA VALENCIA GUERRA
Directivo Colegiado

Proyectó: Sandra Patricia Mellizo Bazante - Profesional Especializado G.04. 1-08-2025

Revisó: María Fernanda Erazo García - Coordinadora de Gestión 02 (e) 4-08-2025

Aprobado en sala de colegiada extraordinaria No. 012 de fecha 15 de agosto del 2025