



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD- 801119- 187 -2025
FECHA: DEL 18 DE JULIO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 1 de 26

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

REFERENCIA: Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal de Única Instancia No. **PRF-2020-36423**.

ENTIDAD AFECTADA: **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**
NIT. 890.900.286-0

PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES: **JAIME ENRIQUE GÓMEZ ZAPATA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 71.788.820, en calidad de director del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres — DAPARD.

FUNDACIÓN SACIAR — BANCO DE ALIMENTOS, identificada con NIT. 811.018.073-9, en calidad de contratista.

ELIANA ISABEL MONTOYA ARANGO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.128.384.369, profesional universitario asignado al grupo de Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional — MANA, Dirección de Gestión Alimentaria, en calidad de supervisora del contrato 4600010542 del 26 de marzo de 2020.

CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN, identificada con cédula de ciudadanía No. 43. 272.763, en calidad de apoyo técnico de la supervisión del contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020.

ROBERTO ENRIQUE GUZMÁN BENITEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 71.022.357, en calidad de apoyo jurídico de la supervisión del contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020.

CLAUDIA PATRICIA BEDOYA RÍOS, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.842.717, profesional universitario asignada al grupo de trabajo Dirección Administrativa y Financiera de la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional — MANA en calidad de apoyo

[Handwritten signature]

“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

financiero de la supervisión del contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020.

GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S., identificada con NIT. 900.445.736-7 en calidad de persona jurídica que ejecutó el contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020.

TERCEROS
CIVILMENTE
RESPONSABLES:

MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., identificada con NIT. 891.700.037, y **COMPAÑÍA DE SEGUROS COLPATRIA**, identificada con NIT. 860.002.184-6 como coaseguradoras de la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos No. 2917220000293.

AIG COLOMBIA SEGUROS GENERALES Y/O SBS SEGUROS COLOMBIA S.A., identificada con NIT. 860.037.707-9, **ALLIANZ SEGUROS S.A.**, identificada con NIT. 860.027.404-1, **COMPAÑÍA DE SEGUROS COLPATRIA**, identificada con NIT. 860.002.184-6, **COMPAÑÍA SURAMERICANA DE SEGUROS**, identificada con NIT. 890.903.407-9, y **MAPFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT. 891.700.037-9, como coaseguradoras de la póliza de manejo global de entidades estatales No. 2917220000320, en cobertura de la comisión de delitos contra la administración pública.

SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., identificada con NIT. 890.903.407-9, con ocasión de la Póliza de cumplimiento de entidad estatal No. 2597611-1.

CUANTÍA DEL FALLO:

QUINIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE. (\$596.165.955.00), Indexados.

PROVIDENCIA
CONSULTADA:

Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, *“Por el cual se profiere fallo con responsabilidad fiscal y fallo sin responsabilidad fiscal, dentro del proceso ordinario PRF*

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

No. 80011-2020-36423".

ÚNICA INSTANCIA:

Contraloría Delegada Intersectorial No. 11 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República

**LA SALA DE DECISIÓN DE LA SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

En uso de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias, conocer en grado de consulta el fallo sin responsabilidad fiscal a favor de algunos investigados, decisión tomada en el Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, emitido por la Contralora Delegada Intersectorial 11 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos que dieron origen al proceso de responsabilidad fiscal:

El Departamento de Antioquia mediante la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia — MANA, en condición de contratante, suscribió con la Fundación SACIAR Banco de Alimentos de Medellín en calidad de contratista, el contrato No. 4600010542 el 26 de marzo de 2020 cuyo objeto consistió en la "prestación de servicios para contribuir con el mejoramiento y/o complemento de la alimentación de la población vulnerable de las subregiones del Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburrá del Departamento de Antioquia en razón a la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental decretada por el Gobierno Nacional" cuyo valor inicial fue de DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE (\$2.959.806.528), para la entrega de 38.925 paquetes alimentarios.

En la imputación, se identificaron como hechos generadores del daño: i) pagos por intermediación innecesaria; y, ii) VALOR FALTANTE DERIVADO DE LAS DIFERENCIA POR EL INTERCAMBIO DE PRODUCTOS EN LA CONFORMACIÓN DE LOS KITS ALIMENTARIOS, con ocasión de la celebración del contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020, generando menoscabo de recursos públicos, producto de una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, lo cual no se aplicó al cumplimiento de los fines del Estado, en cuantía de CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO PESOS (\$478.400.324).



“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

1.2. Principales Actuaciones Procesales:

En ese orden, vistos todos los antecedentes, esta Sala de Decisión relacionará las principales actuaciones procesales realizadas en el curso de este proceso, para posteriormente proceder a estudiar el fondo del asunto, como se verá a continuación.

- Auto No. 861 del 27 de agosto de 2020, por medio del cual se ordenó la apertura del proceso de responsabilidad fiscal¹.
- Auto No. 437 del 16 de marzo de 2021, por medio del cual se vinculó en calidad de presunto responsable fiscal a la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S.²
- Auto No. 1090 de 26 de junio de 2024, por medio del cual se imputó responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario de responsabilidad fiscal.³
- Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, por el cual se profirió fallo con responsabilidad fiscal y fallo sin responsabilidad fiscal dentro del proceso ordinario PRF No. 80011-2020-36423.⁴
- Oficio SIGEDOC 2025IE0072935 del 27 de junio de 2025, por el cual, se trasladó el expediente a Sala Fiscal y Sancionatoria para conocer en grado de consulta el fallo sin responsabilidad fiscal a favor de algunos investigados.

II. DECISIÓN OBJETO DE CONSULTA

Corresponde al Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, proferido por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 11 de la Unidad de Investigaciones especiales contra la Corrupción de la Contraloría General de la República. En dicho auto la instancia de origen señaló falló con y sin responsabilidad así:

FALLO CON RESPONSABILIDAD		
RESPONSABLE	TÍTULO	CUANTÍA SOLIDARIA INDEXADA
JAIME ENRIQUE GÓMEZ ZAPATA	Culpa grave	\$596.165.955

¹ Carpeta Principal No. 2. Folios 93-130 del expediente.
² Carpeta Principal No. 5. Folios 828 – 829 del expediente.
³ Carpetas Principales 17 y 18. Folios 3308 - 3344 del expediente.
⁴ Carpeta Principal No. 20 y 21. Folios 3850-4066 del expediente.



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD- 801119- 187 -2025
FECHA: DEL 18 DE JULIO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 5 de 26

“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

ELIANA ISABEL MONTOYA ARANGO		
ROBERTO ENRIQUE GUZMÁN BENÍTEZ		
CLAUDIA PATRICIA BEDOYA RÍOS		
FUNDACIÓN SACIAR		

Por otro lado, profirió fallo sin responsabilidad fiscal a favor de (i) Carmen Sofía Díaz GAÑÁN; y, (ii) GR LOGÍSTICA.

Finalmente, a consecuencia del fallo con responsabilidad fiscal declaró como tercero civilmente responsables a: i) MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., y SEGUROS COLPATRIA, identificada con NIT. 860.002.184-6 como coaseguradoras de la póliza de responsabilidad civil de servidores públicos No. 2917220000293; ii) AIG COLOMBIA SEGUROS GENERALES, ALLIANZ SEGUROS S.A., SEGUROS COLPATRIA, SURAMERICANA DE SEGUROS y MAPFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A., como coaseguradoras de la póliza de manejo global de entidades estatales No. 2917220000320, en cobertura de la comisión de delitos contra la administración pública; y, iii) SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A., con ocasión de la Póliza de cumplimiento de entidad estatal No. 2597611-1.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Competencia:

La Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria, es competente para conocer en grado de consulta el fallo sin responsabilidad fiscal a favor de algunos presuntos, dentro del proceso de responsabilidad fiscal **PRF-80011-2020-36423**, decisión tomada por la Contraloría Delegada Intersectorial No. 11 de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción, de la Contraloría General de la República; de conformidad con lo establecido en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política; las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, el artículo 5 del Decreto 405 de 2020, mediante el cual se adicionó el artículo 42E al Decreto Ley 267 de 2001 y especialmente, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Resolución Organizacional No. OGZ-0828 del 16 de marzo de 2023.

3.2. Control Fiscal y elementos de la responsabilidad.

El artículo 267 de la Constitución Política señala que el control fiscal es una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión de la

Se

“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.

Así mismo, el artículo 268-5 ibidem, dispone que el Contralor General de la República tiene las atribuciones de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, de imponer sanciones pecuniarias del caso, de recaudar su monto y de ejercer la jurisdicción coactiva, así como de promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, las investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

En desarrollo de los anteriores postulados constitucionales se expide la Ley 610 de 2000, *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”*, la cual, define el proceso de responsabilidad fiscal como:

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

Por su parte, el artículo 4 de la misma ley, dispone:

“Artículo 4°. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. (...)” (Negrilla fuera de texto).

A su vez, el artículo 5 ibidem, señala que la responsabilidad fiscal está integrada por los siguientes elementos:

- **Una conducta dolosa o culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal:** hace referencia al actuar o proceder del servidor público o del particular que por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna o una gestión que no cumple con los cometidos y fines esenciales del Estado, ocasiona el daño patrimonial. Esta se entiende como la acción u omisión del servidor o particular, es decir, hace referencia a la conducta que se afirma, causa el daño a la entidad.

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

- **Un daño patrimonial al Estado:** es la lesión o menoscabo causado al patrimonio público, representado en el deterioro de los bienes o recursos públicos. El daño constituye, a no dudarlo, el elemento más importante si de establecer responsabilidad fiscal se trata, pues de no acreditarse dicho presupuesto ontológico de la presunta responsabilidad, el factor de atribución desaparecería por sustracción de materia.
- **Un nexo causal entre los dos elementos anteriores:** es aquella relación o vínculo que debe existir entre el daño al erario y la conducta dolosa o gravemente culposa, que serviría para concluir que el daño es consecuencia directa del hecho atribuible a una persona.

De acuerdo con las disposiciones transcritas, el proceso de responsabilidad fiscal tiene las siguientes características:

- a) **Necesariamente se deriva del ejercicio de una gestión fiscal.** La responsabilidad fiscal de acuerdo con el numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política, únicamente se puede predicar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre bienes o fondos del Estado puestos a su disposición. No sobra recordar, que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la expresión "con ocasión de ésta", contenida en el artículo 1° de la Ley 610 de 2000, norma que regula actualmente la materia, bajo el entendido de que los actos que materialicen la responsabilidad fiscal comporten una relación de conexidad próxima y necesaria con el desarrollo de la gestión fiscal. (Sentencia C-840/01)
- b) **Es de carácter subjetivo.** Para deducirla es necesario determinar el tipo de conducta del presunto responsable. En este sentido, como lo señalan los artículos 4° y 5° de la ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Adicionalmente, debe existir un nexo causal entre dicha conducta dolosa o gravemente culposa y el daño patrimonial al patrimonio público. Lo anterior supone que, en materia de responsabilidad fiscal, esté proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.
- c) **Es patrimonial y no sancionatoria.** La declaratoria de responsabilidad fiscal, tiene una



"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

finalidad meramente resarcitoria, por cuanto pretende obtener la indemnización al detrimento patrimonial. En este sentido, como señaló la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la expresión "mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal" contenida en el artículo 4° de la Ley 610 de 2000, el perjuicio material se repara mediante indemnización, que puede comprender tanto el daño emergente, como el lucro cesante, de modo que el afectado, en este caso, el Estado, quede indemne, es decir, como si el perjuicio nunca hubiera ocurrido. Cabe precisar que el resarcimiento del perjuicio debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado y no puede superar ese límite, de lo contrario, se incurriría en enriquecimiento sin causa.

Por lo mismo, la indemnización por los daños materiales sufridos debe ser integral, de tal forma que incluya el valor del bien perdido o lesionado con la indexación correspondiente, que, para el caso de la responsabilidad fiscal, se encuentra prevista en el inciso segundo del artículo 53 de la Ley 610 de 2000. Dicha responsabilidad se declara en un proceso de naturaleza administrativa. La providencia que decide finalmente sobre la responsabilidad del investigado constituye un acto administrativo que, como tal, puede ser impugnado ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

La norma transcrita determina los parámetros a partir de los cuales existe daño fiscal, no obstante, el tema ha sido objeto de estudio por la Corte Constitucional, obsérvese:

*"Ahora bien, con respecto al daño, esta Corporación ha sostenido: "Para la estimación del daño debe acudirse a las reglas generales aplicables en materia de responsabilidad; por lo tanto, entre otros factores que han de valorarse, debe considerarse que aquél ha de ser cierto especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud. **En el proceso de determinación del monto del daño, por consiguiente, ha de establecerse no sólo la dimensión de éste, sino que debe examinarse también si eventualmente, a pesar de la gestión fiscal irregular, la administración obtuvo o no algún beneficio.***

"En Sentencia C-340 de 2007 la Corte Constitucional estudió el concepto de daño fiscal contenido en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, así:

"a. En primer lugar, la norma contiene una descripción del daño como fenómeno objetivo.

"De acuerdo con la norma que se estudia, para que exista responsabilidad fiscal debe haber una "lesión del patrimonio público", sin la cual no existe daño patrimonial al Estado. El legislador utiliza el concepto jurídico de "lesión" para precisar el concepto

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

general de "daño" lo cual implica que debe tratarse de un daño antijurídico. A renglón seguido, la norma señala cual es el objeto sobre el que recae la lesión y expresa que éste puede ser los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado.

"Luego describe el contenido de la lesión, al indicar que ésta puede consistir en menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro.

*"b. En segundo lugar, la norma contiene el criterio de imputación del daño antijurídico, y precisa que el mismo debe ser el resultado de una gestión fiscal por servidor público o particular que obra con dolo o culpa. **Como modalidades de la gestión que pueden conducir a la responsabilidad fiscal la norma enuncia la 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."*

***"La valoración de cualquier daño al patrimonio público requiere que se confronte a la luz de la Ley 610 de 2000, con miras a determinar la existencia cierta del mismo"** (Negritas fuera de texto).*

3.3. Delimitación de la competencia en grado de consulta:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el Grado de Consulta tiene por objeto la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales y procede cuando **(i) se ordena el archivo de las diligencias;** (ii) se profiere fallo sin responsabilidad fiscal; y (iii) se profiere fallo con responsabilidad fiscal, pero alguno de los implicados o vinculados estuvo representado por apoderado de oficio.

Se tiene por tanto que el Grado de Consulta permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que como se mencionó, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Así lo consideró la Corte Constitucional sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

"4.5.8. Al proceder la consulta, en su trámite la Contraloría General de la República tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente. Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003,



“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, en el cual se la califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio. También son relevantes las Sentencia C-055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse.

4.5.9. En la Sentencia C-055 de 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte:

A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.

4.5.10. En la Sentencia C-583 de 1997, al analizar la consulta en materia penal, precisa la Corte:

Siendo así, cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna.”⁵

En este orden de ideas, corresponde a la Sala analizar si la providencia consultada y las actuaciones que conforman el proceso de responsabilidad fiscal que la originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000 o, si en su defecto, hay lugar a revocar la decisión objeto de análisis.”

En esa medida, se tendrá en cuenta para el estudio y resolución que el grado de consulta **permite examinar integralmente y sin limitación alguna** el asunto, toda vez que, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-005 de enero 11 de 2013. Magistrado sustanciador: Mauricio González Cuervo.

“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

De cara a lo anterior, conforme a la Ley 610 de 2000, en el presente caso el *a quo* remitió a la Sala Fiscal y Sancionatoria para que se surtiera Grado de Consulta frente a la decisión de **fallar sin responsabilidad fiscal** a favor de unos investigados, por lo que, debe esta instancia analizar si en el caso en estudio, se dan los presupuestos necesarios para obtener certeza sobre señalado por el operador de origen, así como, el análisis del acervo probatorio recaudado o allegado al expediente; con el propósito de establecer si las decisiones tomadas frente a los hechos investigados en la presente causa fiscal, se supeditan a la realidad de ejecución del contrato de prestación de servicios No. 460015042 del 26 de marzo de 2020, específicamente en cuanto al fallo sin responsabilidad fiscal.

3.4. Caso Concreto.

Esta Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República, en uso de sus facultades procederá a revisar las razones por las cuales el *a quo* decidió fallar sin responsabilidad en el proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-80011-2020-36423 a favor de CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN y GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S.

Inicialmente, se realizará un análisis de la ejecución contractual para dar contexto al pronunciamiento de la Sala de manera individual de cara a los hechos generadores del daño y así poder determinar si procede el fallo sin en la presente causa fiscal a favor de algunos de los investigados.

3.4.1. Hechos generadores del daño:

Se tiene que, la FUNDACIÓN SACIAR – Banco de Alimentos, entidad sin ánimo de lucro⁶, celebró el contrato de prestación de servicios No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020 con la Gobernación de Antioquia a través del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres – DAPARD, el cual tuvo como objeto, la *“prestación de servicios para contribuir con el mejoramiento y/o complemento de la alimentación de la población vulnerable de las subregiones del Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburra del Departamento de Antioquia en razón a la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental decretada por el Gobierno Nacional.”* Dicho contrato se pactó para ejecutarse en principio, en dos meses y tuvo dos adiciones así:

⁶ Decreto 92 de 2017. Artículo 2, Literal c).

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 4600010542 DE MARZO DE 2020		
OBSERVACIÓN	CUANTÍA	CANTIDAD DE KITS
Contrato de suministro No. 4600010542 de 26 de marzo de 2020	2.959.806.528,00	38.925,00
Adición No. 01 del 21 de abril de 2020	1.500.012.195,00	19.721,00
Modificación y Adición No. 02 del 12 de mayo de 2020	1.399.997.377,00	18.543,00
TOTAL	5.859.816.100,00	77.189,00

La supervisión del contrato fue asumida por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia – MANA y fue ejercida por la funcionaria del Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, atención y recuperación de desastres DAPARD ELIANA ISABEL ARANGO MONTOYA.⁷

El día 15 de junio de 2022 fue suscrita acta de liquidación del contrato 4600010542 de 2020, en la cual se estableció quedar a paz y salvo en todas las obligaciones originadas en el contrato citado (fls. 2920 a 2927).

Así mismo, se tiene que, simultáneamente a la suscripción de este contrato de prestación de servicios, la FUNDACIÓN SACIAR – Banco de Alimentos, contrató a la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S., mediante los contratos **001-2020** y **002-2020**, la ejecución del mismo, e igualmente, presentaron adiciones, así:

CONTRATO DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS No. 001-2020 SUSCRITO ENTRE LA FUNDACIÓN SACIAR Y LA SOCIEDAD GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.AS.		
OBSERVACIÓN	CUANTÍA	CANTIDAD DE KITS
Contrato de suministro No. 001-2020 del 27 de marzo de 2020	2.348.547.285,00	38.925,00
Otrosí No. 001 de adición del 23 de abril de 2020	1.184.066.417,05	19.721,00
Otrosí No. 002 de adición del 14 de mayo de 2020	1.104.682.367,88	18.543,00
SUBTOTAL 1	4.637.296.069,93	77,189,00

⁷ Cuaderno Principal No. 1. 2020020014459 Designación de Supervisión.



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD- 801119- 187 -2025

FECHA: DEL 18 DE JULIO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 13 de 26

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

CONTRATO DE TRANSPORTE DE ALIMENTOS No. 002-2020 SUSCRITO ENTRE LA FUNDACIÓN SACIAR Y LA SOCIEDAD GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S.		
OBSERVACIÓN	CUANTÍA	CANTIDAD DE KITS
Contrato de transporte No. 002-2020 del 27 de marzo de 2020	481.027.757,00	38.925,00
Otrosí No. 001 de adición del 23 de abril de 2020	242.519.627,59	19.721,00
Otrosí No. 002 de adición del 14 de mayo de 2020	226.260.244,02	18.543,00
SUBTOTAL 2	949.807.628,61	
TOTAL DOS CONTRATOS	5.587.103.698,54	77.189,00

Estos contratos a su vez fueron liquidados mediante actas de terminación de fecha 13 de noviembre de 2020⁸.

Los hechos generadores del daño aquí investigados se establecieron en razón a que la ejecución del contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020, se llevó a cabo por una persona jurídica diferente al contratista inicial es decir a la Fundación Saciar Banco de Alimentos, circunstancia que conllevó (i) intermediación innecesaria derivada de la tercerización del contrato de suministro No. 4600010542 de 2020, (ii) pago de mayores valores y (iii) diferencias no justificadas derivadas del intercambio de productos que conformaría los kits de alimentos, así:

- i. Pagos producto de la intermediación innecesaria derivada de la tercerización (pólizas constituidas por la Fundación SACIAR más lo pagado por esta por el Gravamen a los movimientos financieros, VEINTIDÓS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$22.875.383).
- Por el pago por concepto de pólizas.

Se identificó que la Fundación Saciar Banco de Alimentos al suscribir el contrato de suministros No. 46000010542 de 2020, pagó por concepto de pólizas constituidas, SEIS MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL PESOS

⁸ CUADERNO 4\FOLIO- 632 Anexos radicado 2021ER0033792 PRF 36423\Respuesta Oficio 2021EE0035809(a) Copia contrato GR/ 1. Contrato 001-2020.pdf/pág. 17 a 20 y Actas de terminación de los contratos 001-2020 y 002-2020 suscritos entre la Fundación SACIAR y GR Logística Integral Fls 2033-2035.

[Handwritten signature]

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

(\$6.302.857).

Posteriormente, se firmaron los contratos 001-2020 y el 002-2020 con la GR LOGÍSTICA INTEGRAL, esta firma a su vez debió constituir nuevas pólizas, que ascendieron a un costo de CUATRO MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA Y TRES PESOS (\$4.560.183).

RESUMEN GENERAL INFORMACIÓN DE LAS PÓLIZAS CONTRATOS GOBERNACIÓN - SACIAR Y SACIAR GR LOGÍSTICA PÓLIZAS					
Tipo de Garantía	GOBERNACIÓN - SACIAR CONTRATO No. 4600010542-2020			SACIAR - GR LOGÍSTICA SAS - CONTRATO 001-2020 SUMINISTRO Y CONTRATO 002-2020 TRANSPORTE	
Etapas Contrato	Tipo	No. Póliza	Valor Prima	No. Póliza	Total Contrato 001 y 002-2020
Contrato Inicial	GARANTÍA ÚNICA	2597611-1	2.812.911	2601071-1/2601009-2	1.018.462
	RESPONSABILIDAD CIVIL	0690861-4	209.490	0691800-1/0691783-2	1.133.038
Adición 1	GARANTÍA ÚNICA	2597611-1	1.748.429	2601071-1/2601009-2	513.478
	RESPONSABILIDAD CIVIL	0690861-4	106.462	0691800-1/0691783-2	327.744
Adición 2	GARANTÍA ÚNICA	2587611-1	1.425.565	2601071-1/0691783-2	775.125
	RESPONSABILIDAD CIVIL	0690861-4		0691800-1/0691783-2	792.336
Total General			6.302.857		4.560.183

El Informe Técnico determinó que el pago por pólizas realizado por la Fundación Saciar Banco de Alimentos al suscribir el contrato 46000010542 de 2020, constituye daño, máxime cuando el valor pagado por la Fundación Saciar Banco de Alimentos es mayor a lo pagado por GR LOGÍSTICA INTEGRAL, entendiendo que se pagaron dos veces por concepto de pólizas por el mismo objeto contractual.

• **Del gravamen a los movimientos financieros GMG 4 X 1000.**

En similar sentido, la Fundación Saciar Banco de Alimentos incurrió como “gasto asociado” a la ejecución del contrato No. 46000010542 de 2020, el pago del Gravamen a los movimientos financieros GMF 4 X 1000 equivalente a la suma de DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS VEINTE SEIS PESOS (\$16.572.526), constituyéndose en un gasto no necesario ni justificado dentro de la ejecución contractual.

ii. **Mayores valores pagados no justificados en ejecución del contrato de prestación de servicios.**

Teniendo en cuenta la información recaudada y recopilada en las visitas desarrolladas

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

durante los días 12, 15 y 16 de abril de 2021 a las instalaciones de la Gobernación de Antioquia, a la FUNDACIÓN SACIAR BANCO DE ALIMENTOS y a GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. y, el acervo probatorio allegado por los sujetos procesales, el operador fiscal de instancia identificó por concepto de mayores valores pagados no justificados en la ejecución del contrato 4600010542 de 2020, la suma de CUATROCIENTOS VEINTE TRES MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTE TRES PESOS (\$423.287.323), discriminada así:

CONCEPTO	VALOR
MATERIA PRIMA	3.814.894.120
RECURSO HUMANO	284.293.165
ALMACENAMIENTO	62.989.600
MATERIAL DE EMPAQUE	34.563.776
OTROS COSTOS INDIRECTOS	22.680.221
TRANSPORTE	526.888.094
SUBTOTAL COSTOS Y GASTOS	4.746.308.975
OTROS	
APALANCAMIENTO	12.893.504
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	24.068.030
PÓLIZAS GR LOGISTICA	4.560.183
GMF	21.988.415
UTILIDAD RAZONABLE	237.315.448
TOTAL OTROS	300.825.581
PROYECCION IMPUESTO DE RENTA	75.940.944
TOTAL COSTOS Y GASTOS ASOCIADOS	5.123.075.500
VALOR GIRADO POR SACIAR A GR LOGISTICA	5.546.362.823
DIFERENCIA	\$423.287.323

iii. Daño por diferencias no justificadas derivadas del intercambio de productos que conformaron los kits de alimentos:

El cual se determinó en cuanto lo dispuesto en el acta de liquidación del contrato de fecha 15 de junio de 2022 y el informe de supervisión No. 9 una diferencia no justificada entre lo pagado a SACIAR y la ejecución real del contrato por valor de SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$72.930.972,33) por intercambio de productos; cifra respecto de la cual, se habría logrado conciliación, y la supervisión técnica y financiera del contrato aceptó el valor propuesto por SACIAR cuantificado en CUARENTA MILLONES SETECIENTOS CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$40.740.876), persistiendo una diferencia de TREINTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$32.237.618), por diferencias no justificadas derivado del intercambio de productos que conforman los kits alimentarios.

[Firma]

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

3.4.2. Fallo sin responsabilidad Fiscal.

Pasa esta instancia a realizar el análisis del caso, así:

Sobre la imputación y fallo sin responsabilidad fiscal a favor de estos investigados, se tiene que:

INVESTIGADO	IMPUTACIÓN	FALLO
CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN identificada con cédula de ciudadanía No. 43.272.763, vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal en calidad de apoyo en la labor de supervisora de tipo "técnico" 2020, el contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020.	En el auto de imputación 1090 del 26 relación con la conducta y el nexo causal, se señaló: "(...) debió haber efectuado verificación respecto de las personas que conformaban el equipo de la FUNDACIÓN SACIAR BANCO DE ALIMENTOS al momento de las visitas que debía efectuar, y de allí haberse percatado que quien ejecutaba en totalidad el contrato era personal de la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A." "(...) en aras que se pudieran realizar estudios que llevaren a determinar si dicha situación llevaba a incurrir en mayores valores a pagar..." (...) "pudo haber tomado las medidas pertinentes con el fin de prevenir posibles costos y gastos adicionales en los que se podía estar incurriendo derivado de la tercerización del contrato que conllevó a una intermediación innecesaria, además de posibles mayores valores pagados en ejecución del contrato, como en	El Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, señaló: "Comoquiera que la señora Carmen Sofía detenta la profesión como nutricionista y dietista especialista en servicios de salud, se evidencia, que no tenía el conocimiento técnico para Dimensionar las consecuencias de la tercerización de todo el objeto contractual que se presentó y en ese sentido, le era imposible tomar precaución necesaria para salvaguardar los recursos en la ejecución del objeto contractual desde su rol técnico, no existiendo el nexo causal entre el daño y la conducta desplegada por la funcionaria." "Por lo expuesto, no es responsable del daño patrimonial causado y en razón a que su conducta no pudo ser un factor determinante y directo para la causa del mismo, se desvirtúa el nexo causal

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

INVESTIGADO	IMPUTACIÓN	FALLO
	efecto ocurrió." Le imputó responsabilidad fiscal "a título de culpa grave dentro de su rol de apoyo en la labor de supervisora de tipo "TÉCNICO" por las omisiones consistentes en no haber advertido que GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. era quien se encontraba ejecutando el contrato, es decir, que se estaba presentando una tercerización del objeto contractual contratado lo que conllevó a una intermediación innecesaria derivó en unos pagos innecesarios y mayores valores pagados no justificados (...)"	igualmente, como elemento adicional de la responsabilidad fiscal. Por todo lo expuesto resulta procedente FALLAR SIN RESPONSABILIDAD CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN."
GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. identificada con NIT 900.445.736 — 7 vinculada al presente proceso de responsabilidad fiscal en calidad de persona jurídica que ejecutó el contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020, a través de la suscripción de los contratos 001-2020 - suministro y 002-2020 - transporte, con Fundación SACIAR Banco de Alimentos.	Señaló que, si bien GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. no hubiere contratado con el Estado directamente la ejecución del contrato, si fue de su conocimiento, en razón a la ejecución de los contratos 001 2020 y 002 2020, que los recursos con los que SACIAR le estaba pagando (para la ejecución del contrato 4600010542 del 26 de marzo de 2020) eran públicos, razón por la que GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S., debía garantizar el cumplimiento de los principios de la contratación con el Estado. Por lo que, le imputó responsabilidad fiscal a título de culpa grave por recibir la cuantía del daño, al ser considerada un mayor valor pagado por las	(...) "en calidad de persona jurídica que ejecutó el contrato No. 4600010542 del 26 de marzo de 2020 no actuó como gestor fiscal, teniendo en cuenta que se suscribieron dos contratos 001-2020 y 002-2020 entre personas de carácter privado, por lo que no es responsable de manera directa del daño patrimonial causado al Estado de la presente investigación, por no existir el nexo causal entre la conducta y el daño comoquiera que, no se cumplen con todos los elementos para llamarlo a responder fiscalmente, tal y como lo exige el artículo 5° y 53 de la Ley 610 de 2000, por cuanto se evidencia que GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. no actuó en condición de

Se

“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

INVESTIGADO	IMPUTACIÓN	FALLO
	labores de logística, transporte, suministro de los kits alimentarios en un valor que superaba la máxima utilidad permitida para contratos que se pagan con recursos del Estado equivalente al 5%, habiéndose reconocido los respectivos costos directos e indirectos y demás gastos.	gestor fiscal, y en tal sentido, se rompe la relación de conexidad próxima en el desarrollo de la gestión fiscal, en razón de ello, no se puede predicar una conexión directa entre la conducta y el daño al Estado.”

i. CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN.

La señora **CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN**, fue vinculada a esta causa fiscal dado su calidad de apoyo a la labor de supervisora -técnico- del contrato 4600010542.

Se le imputó responsabilidad fiscal a título de culpa grave, por las omisiones consistentes en no haber advertido que GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. era quien se encontraba ejecutando el contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020 y que se estaba presentando una tercerización, lo que conllevó a una intermediación innecesaria que derivó en pagos no justificados.

Lo anterior derivó en razón a las funciones que ella tenía especialmente en la de revisar las personas que conformaban el equipo del contratista, la realización de visitas periódicas a los lugares de ejecución del contrato, con el fin de comprobar la efectiva ejecución del contrato y percatarse que quien ejecutaba el contrato era la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.AS. Se le reprochó no haber reportado dicha situación y así poder realizar estudios que permitieran determinar si esta situación llevaba a incurrir en mayores valores a pagar y poder tomar medidas, aunado a que, suscribió los informes de seguimiento del contrato de prestación de servicios, sus adicciones, así como el acta de liquidación.

Además que, en razón de la función de verificación, debió revisar las cantidades, calidades, marcas y precios de los kits y reportar las diferencias la Comité Interno de Contratación, por lo que, la diferencia no justificada por intercambio de productos evidenciada en el Informe de Seguimiento No. 9 por la suma de SETENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS MIL PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$72.930.972,33), de los cuales la Gobernación de Antioquia reconoció a la Fundación Saciar Banco de Alimentos CUARENTA MILLONES SETECIENTOS

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL PESOS (\$40.740.876) quedó un saldo de TREINTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$32.237.618).

Es así como, la no existencia de observación o llamado de atención sobre la existencia de la tercerización del contrato, debió haber evidenciado que las obligaciones contractuales no eran directamente ejecutadas por la Fundación Saciar Banco de Alimentos y por ende los posibles costos y gastos adicionales en que podía incurrir con ello, como en efecto ocurrió pues se presentaron pagos no justificados, derivados de la intermediación innecesaria.

Encuentra esta Instancia que el *a quo* profirió fallo sin responsabilidad, sustentándolo en el rompimiento del nexo de causalidad, por la profesión que detentaba y que como apoyo a la supervisión técnica tenía funciones de verificación material y de tipo operativo de la ejecución del contrato y no le correspondía saber si el contrato estaba o no tercerizado.

Adentrándonos en el caso, dentro del expediente obra designación de supervisión fechada 27 de marzo de 2020, que da cuenta que se designó como Supervisor del contrato No. 4600010542 de 2020 a ELIANA ISABEL MONTOYA ARANGO, para realizar el seguimiento administrativo, técnico y contable; señalándose que el tipo de supervisión sería el "Tipo C".⁹

No obstante, revisado el infolio, no se encuentra certificación alguna que dé cuenta del contrato suscrito por parte de MANA con la señora CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN, y mucho menos de su objeto contractual para poder verificar el alcance de sus obligaciones contractuales, sin embargo, la investigada en su versión libre, señaló *"En la actualidad me desempeño como contratista de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y presto mis servicios profesionales como profesional especializado para el apoyo técnico - administrativo a la Gerencia MANA, sus programas y proyectos,*"

En todo caso, de los documentos que reposan se puede inferir que la señora CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN, fungió como apoyo a la supervisión del contrato No. 4600010542 de 2020. Así, en el informe de supervisión a la ejecución del contrato del primer pago se anotó que se designó "mediante oficio de 30 de marzo de 2020 como apoyo a la supervisión: Apoyo financiero: Claudia Bedoya Ríos Apoyo jurídico: Roberto Guzmán B. Apoyo técnico: Carmen Sofía Díaz Gañan". En similar sentido, a través del escrito de versión libre¹⁰, la señora CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN, allegó documento denominado "Delegación

⁹ Cuaderno 1 IP 061 -2020. FOLIO 1. 2020020014459 DESIGNACIÓN SUPERVISIÓN.

¹⁰ Carpeta Principal 3. Folio 381. 20201027_ER0110684 - Versión libre escrita y poder - Sofia Diaz PRF-36423



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD- 801119- 187 -2025
FECHA: DEL 18 DE JULIO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 20 de 26

“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

2.2020020014545” donde consta su delegación para realizar seguimiento de tipo técnico al Contrato 4600010541 de 2020.

Por lo anterior, resulta vital establecer si eventualmente pudo ejercer gestión fiscal.

En relación a la gestión fiscal y la responsabilidad fiscal, para determinar si un servidor público o particular es gestor fiscal, se deben revisar las funciones que tiene asignadas por la Ley o el acto que lo investió de funciones públicas, con el propósito de verificar si aquel, tiene la titularidad administrativa o dispositiva de recursos públicos, que impliquen actividades de ordenación, dirección, recaudo, inversión o gasto, es decir, que comporte gestión fiscal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 610 de 2000.

Así mismo, es necesario señalar que, para endilgar responsabilidad fiscal “con ocasión de ésta” de la gestión fiscal, se requiere que *“la actuación del servidor público o particular que no ostenta dicha calidad, mantenga estrechamente vinculada con el desarrollo de la gestión fiscal desplegada por el titular de la misma, es decir, con los actos de administración y disposición de los fondos públicos.”*¹¹

Vistos los documentos arriba relacionados y de cara al Manual de Supervisor e Interventoría¹² del Departamento de Antioquia, este Cuerpo Colegiado advierte que confirmará el fallo sin responsabilidad fiscal a favor de la señora DÍAZ GAÑÁN en tanto, no actuó como gestora fiscal.

En efecto, el Manual de Supervisión sobre los tipos de supervisión prevé la Tipo C, según la cual Tipo C. es *“Para contratos de mínima cuantía y/o cuyo objeto sea de baja complejidad”* y *“requiere únicamente de un supervisor que debe ser un funcionario de planta y el cual debe tener conocimiento sobre el objeto del contrato y deberá realizar el seguimiento administrativo, técnico, jurídico, contable y financiero”*.

En el Capítulo IX, sobre apoyo a la supervisión se precisó que consistió en (i) elaborar actas y documentos, apoyar el proceso de facturación y de seguimiento a pagos, concurrir a la entrega de los bienes o servicios, informar sobre posibles incumplimientos, entre otras.

¹¹ La conducta desplegada por el funcionario o particular debe tener una relación directa con el ejercicio de gestión fiscal, como lo indicó el Consejo de Estado, en concepto de 15 de noviembre de 2007 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado, 2007-00077- 00(1852) (reiterado en concepto 00077-00 (1852) A de 15 de diciembre de 2009), en el cual se explicó: “Así las cosas, a la luz de las normas constitucionales que propenden por el manejo eficiente, responsable y oportuno de los recursos públicos por quienes tienen a su cargo tareas de gestión fiscal y, de las de carácter legal que conforman el régimen de control fiscal vigente, el daño causado por la conducta irregular de un servidor o particular se debe determinar en relación con los recursos que específicamente estuvieron a su disposición en razón de sus funciones y no en abstracto frente a los recursos que conforman el patrimonio del Estado.”

¹² Cuaderno 1. IP061-2020. Folio 36. Pregunta 43. Manual de Supervisión e Interventoría (1)

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

Así mismo, dicho Manual delimitó la responsabilidad del apoyo técnico a la supervisión, en cuanto aclaró que "(...) *como se constituye en un apoyo a la gestión, al técnico no le serán imputadas responsabilidades en el ejercicio de la labor de supervisión de índole civil, fiscal, penal y disciplinaria*". Subrayado fuera de texto.

Como se observa, si bien en razón de las funciones como apoyo técnico a la supervisión, la señora CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN tenía a su cargo la verificación de la calidad de los bienes y/o servicios que debían ser entregados así como verificar sus especificaciones y características y que si bien suscribió cada uno de los informes de seguimiento al contrato 4600010542 de 2020 en ejercicio de su rol, así como las adiciones al contrato y el acta de liquidación, todo ello lo hizo desde su rol de tipo técnico; estas actividades, se centraron en la verificación de temas técnicos de dicho contrato y de su correcta ejecución, no de disposición o decisión sobre el manejo de recursos.

Así mismo, queda claro que el Manual de Supervisor e Interventoría mencionado en precedencia que, el apoyo a la supervisión se constituye en apoyo a la gestión, por tanto, no es posible reprocharle en razón a los hechos investigados, conducta alguna que haya tenido incidencia en la realización del daño aquí investigado. En consecuencia, no puede predicarse de esta gestión fiscal y mucho menos serle exigible conducta alguna de cara a los hechos generadores por los cuales se predicó el daño patrimonial y de suyo nexo de causalidad.

Como se puede observar del análisis que precede, la señora DÍAZ GAÑÁN ostentaba obligaciones relacionados como apoyo a la supervisión, las que fueron desplegadas a través de un contrato de prestación de servicios, circunstancia fáctica, que permite concluir desde el concepto de gestor fiscal, que, en razón de las funciones adelantadas no tuvo en ningún momento, manejo directo o disposición de los recursos que fueran destinados para el contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020.

Entendiendo que, para poder este ente de control imputar responsabilidad fiscal a un servidor público, debe este haber ejercido una gestión directa o indirecta ya fuese en relación con la ejecución física o financiera del contrato, situación que no se presenta en relación con un apoyo técnico a la supervisión, por tanto, no pudiendo en ejercicio de sus actividades contractuales, haber afectado la ejecución del contrato precitado, no es posible reprocharle responsabilidad fiscal por los hechos generadores aquí investigados.

Es de recalcar que, si bien la supervisión de un contrato estatal, como es del caso, consiste



“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato, esta se ejerció directamente por la entidad contratante como se señaló, por tanto, la contratación de personal de apoyo a dicha supervisión, no implica de forma alguna, que se trasladen las responsabilidades a un contratista, pues se reitera que el rol en la supervisión , siempre debe estar en cabeza de la entidad estatal, salvo que se hubiese contratado una interventoría, lo cual no acaeció.

Por todo lo anterior, esta instancia confirmará la decisión tomada en el Artículo Segundo del Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, en el cual se decidió fallar sin responsabilidad a la señora CARMEN SOFÍA DÍAZ GAÑÁN, pues se logró probar que la investigada, en razón a su designación como apoyo técnico a la supervisión del contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020, no ejerció gestión fiscal alguna respecto de los recursos públicos aquí señalados como daño.

ii. GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S.

Se precisa que, **GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S.** fue vinculada en calidad de persona jurídica que ejecutó el contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de marzo de 2020.

Sea lo primero advertir que, difiere esta Sala Fiscal y Sancionatoria sobre el argumento esgrimido por la instancia de origen para fallar sin en esta causa fiscal a favor de la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S., en tanto afirmó que no ejerció gestión fiscal; pues en términos generales, conforme al caso que nos ocupa, se entiende por tercerización, la persona natural o jurídica que asume contractualmente ante el contratista el compromiso de realizar determinadas obras o servicios, con sujeción al proyecto o contrato por el que se rige su ejecución. Como lo ha señalado, la Red Colombiana de Centros de Subcontratación, en la Publicación MIPYMES del Portal Empresarial Colombiano así *“la subcontratación es una relación de trabajo que se produce entre dos empresas, una de las cuales, denominada contratista encarga a la otra, denominada subcontratista, la producción de partes, piezas, componentes o subconjuntos intermedios de acuerdo a las especificaciones técnicas precisas y establecidas de antemano”*.¹³

Es así como, **tratándose de tercerización o subcontratación en la contratación estatal**, para poder determinar responsabilidad fiscal, se impone por parte del operador jurídico examinar si la conducta desplegada por aquel, guarda alguna relación con el concepto de

¹³ Documento titulado, La Responsabilidad Fiscal del Contratista y del Subcontratista. Autor, Diana Patricia Reyes Dacosta. 2016.

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

gestor fiscal.

De esta forma, se puede determinar en materia de contratación estatal, que la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. si ejerció gestión fiscal sobre los recursos públicos que manejó en razón de los contratos 001-2020 y 002-2020, como ejecutor del contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020, si bien, actuó a nombre propio y no de la entidad contratante -Departamento de Antioquia- si cumplía con una obligación y manejaba recursos públicos; de hecho obran suficientes pruebas que dan cuenta que GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. tenía pleno conocimiento que su contratación se efectuó para cumplir el contrato que suscribió SACIAR con el Departamento de Antioquia.

Sin embargo, dados los hechos generadores del daño aquí investigados, no puede atribuírsele responsabilidad fiscal a este investigado, es el contratista principal -Fundación SACIAR Banco de Alimentos- quien debe asumir la responsabilidad de las erogaciones que se presentaron de manera innecesaria.

Ciertamente, teniendo de presente que el daño en la presente causa fiscal se relaciona con la tercerización en la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020, por parte de la firma GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S., dada la suscripción de los contratos 001-2020 -suministro y 002-2020 - transporte y sus adicciones, situación que derivó en una intermediación innecesaria, daño fiscal que se concretó en los hechos generadores del daño que se analizaron en precedencia y cuya cuantía la determinó el operador de instancia, sobre el valor real soportado, de la ejecución del contrato primigenio, específicamente sobre los costos indirectos y directos y sobre la utilidad recibida, dado los desembolsos del Departamento de Antioquia a la Fundación SACIAR Banco de Alimentos para su ejecución, esta Instancia advierte que no es objeto de debate, ni hay injerencia en la causación del daño por parte de la firma GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A., aunado a que, la sola suscripción de los contratos no puede ser objeto del daño investigado, es decir, no se analizan los costos y gastos que representó contratar con esta firma.

Por otra parte, dentro del material probatorio que reposa en el expediente, se observa las Actas de Terminación y liquidación de los contratos 001-2020 y 002-2020, documentos que evidencian el cumplimiento de los objetos contractuales y una ejecución financiera del 100%. Prueba que demuestra que, GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. cumplió las obligaciones previstas en el objeto contractual, entregando los kits alimenticios en las condiciones previstas, con calidad y dispuso toda su capacidad logística y administrativa para cumplir en su totalidad con sus obligaciones.



“Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423.”

Encuentra entonces esta Instancia que, si bien si se presentó tercerización en cuanto la ejecución del contrato de prestación de servicios No. 4600010542 de 2020 suscrito con el Departamento de Antioquia, se hizo totalmente por la sociedad GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. a través del contrato de suministro de alimentos 001-2020 y de transporte 002-2020; a juicio de este Cuerpo Colegiado, independientemente de cuál contratista ejecutó el objeto del contrato, la Fundación SACIAR Banco de alimentos es la única responsable de las obligaciones pactadas en él, por tanto, realizado un análisis de la contribución en la realización de los hechos generadores del daño que aquí se investigan, se puede afirmar que, GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. no tuvo injerencia en la realización del mismo, pues estas situaciones fácticas no se reprochan de la ejecución de los contratos ejecutados por esta, ni recaen de forma directa o inciden de forma alguna en ellos.

Por tanto, no es posible reprochar los hechos generadores del daño, dado que, GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. no tuvo una relación directa con su realización, encontrándose demostrado que no ejerció acción ni omisión alguna que fuera determinante en la causación del daño al patrimonio público por estos hechos, no siendo posible endilgarle responsabilidad fiscal a este implicado.

En todo caso, resulta importante recordar que este Órgano de Control ha sostenido que el tercero que ejecuta el contrato si puede atribuírsele la calidad de gestor fiscal, ello ocurre , dado que, esos contratos suscritos con ese tercero, nacen como consecuencia de la existencia de un contrato principal, “(...) del cual adquiere su naturaleza, su objeto y, sobre todo, determina su duración y extinción.”¹⁴ Tercerización, que conlleva que ese tercero pueda conocer el origen público de los recursos, que lo compromete a cumplir con los fines de la contratación y el alcance del fin social perseguido. Así mismo, la tercerización implica la ejecución simultánea del contrato principal y de los subcontratos, y es de esta forma que se “habilita” a ese tercero para ejercer como gestor de esos recursos públicos, los cuales estaban destinados a cumplir el objeto del contrato de principal, es decir, si bien no tenían disposición directa de los mismos, su gestión pudo haber contribuir a la causación del daño; por lo que no puede caerse en el absoluto que no es gestor fiscal, corresponderá analizar los casos en concreto para determinar tal calidad.

Por todo lo anterior, esta instancia confirmará la decisión tomada en el Artículo Segundo del Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, se reitera no bajo el argumento que la firma GR LOGÍSTICA INTEGRAL S.A.S. no es gestor fiscal, sino porque se logró probar que la investigada (i) ejecutó en su totalidad el objeto del contrato de prestación de servicios No.

¹⁴ Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Concepto C- 286 de 2024



AUTO

SALA FISCAL Y SANCIONATORIA

NÚMERO: ORD- 801119- 187 -2025

FECHA: DEL 18 DE JULIO DE 2025

PÁGINA NÚMERO: 25 de 26

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."

4600010542, a través del contrato de suministro 001-2020 y del contrato de transporte 002-2020; y; (ii) dado que los hechos generadores del daño de la presente investigación fiscal, no guardan relación directa con la conducta desplegada por la investigada, por tanto, no se cumplen los elementos de la responsabilidad, conducta y nexo causal.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión de la Sala Fiscal y Sancionatoria de la Contraloría General de la República,

RESUELVE:

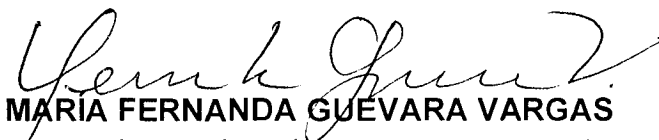
ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el artículo segundo del Auto No. 0624 del 30 de abril de 2025, proferido por la Contralora Delegada Intersectorial 11 de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal de Única Instancia No. PRF-2020-36423, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR por **ESTADO** la presente decisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales Contra la Corrupción de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO TERCERO: DEVOLVER el expediente a la dependencia de origen para lo de su competencia y trámites subsiguientes.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

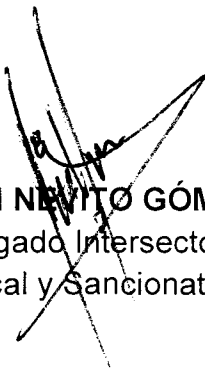
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIA FERNANDA GUEVARA VARGAS
Contralora Delegada Intersectorial No. 2
Sala Fiscal y Sancionatoria
Ponente



AUTO
SALA FISCAL Y SANCIONATORIA
NÚMERO: ORD- 801119- 187 -2025
FECHA: DEL 18 DE JULIO DE 2025
PÁGINA NÚMERO: 26 de 26

"Por el cual se revisa en grado de consulta, el fallo sin responsabilidad a favor de unos investigados, dentro del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal No. PRF-80011-2020-36423."


NELSON NEVITO GÓMEZ
Contralor Delegado Intersectorial No. 3
Sala Fiscal y Sancionatoria


BEATRIZ ELENA GARCÍA ESTRADA
Contralora Delegada Intersectorial No. 4
Sala Fiscal y Sancionatoria

Proyectó: Ángela María García G. Profesional Grado 03 (e).
Radicado: 2025IE0072935