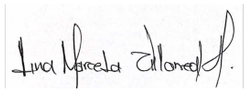
SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	**ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE EL ESPINAL TOLIMA**
IDENTIFICACION PROCESO	**112-003-2023**
PERSONAS A NOTIFICAR	**COMPAÑÍA AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. y otros.**
TIPO DE AUTO	**AUTO INTERLOCUTORIO 009 "POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO INTERLOCUTORIO No. 009 DE FECHA 02 DE OCTUBRE DE 2026 "POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE NULIDAD**
FECHA DEL AUTO	**22 DE OCTUBRE DE 2026**
RECURSOS QUE PROCEDEN	**NO PROCEDE RECURSO ALGUNO**

Se fija el presente **ESTADO** en un lugar público y visible de la Cartelera de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, a las 07:00 a.m., del **día 23 de octubre de 2026**.



LINA MARCELA VILLARREAL HEREDIA
Secretaria General (e)

NOTA DE DESFIJACION DEL ESTADO

El presente **ESTADO** permaneció fijado en un lugar público y visible de la Secretaría General de la Contraloría Departamental del Tolima, desde la hora y fecha fijada hasta el **día 23 de octubre de 2026** a las 06:00 p.m.

LINA MARCELA VILLARREAL HEREDIA
Secretaria General (e)

Transcriptor: María Consuelo Quintero

AUTO INTERLOCUTORIO 009 ***"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO INTERLOCUTORIO No. 009 DE FECHA 02 DE OCTUBRE DE 2026 "POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE NULIDAD DENTRO DEL PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL NO. 112-003-2023"***

Ibagué, 22 de octubre de 2026

I. IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA.

Nombre: ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESPINAL – TOLIMA
Nit: 890.702.027-0
Representante legal: Wilson Gutiérrez Montaña.
Cargo: Alcalde Municipal.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Nombres y apellidos	**EDGAR AUGUSTO RODRÍGUEZ MOLINA**
Cargo	Secretario Hacienda Municipal el Espinal, época de los hechos/ delegado para la Contratación Contrato de Suministro No. 296 de 2018
Identificación	93.123.048 de Espinal - Tolima
E-mail	Ederaugusto2011@hotmail.com

Nombres y apellidos	**JUAN GUILLERMO CARDOSO RODRIGUEZ**
Cargo Entidad	Secretario Planeación Infraestructura y Medio Ambiente – Supervisor Contrato Suministro No. 296 de 2018
Identificación	93.137.386 de Espinal - Tolima
Dirección	Carrera 13ª con Calle 53 Multifamiliares Onzaga Torre 3 Apto 201 de Ibagué

Nombre compañía	**MERCADOS PRODUCTIVOS SAS**
Identificación	NIT. 900.535.599-0
Cargo	Contratista – Contrato No. 296 de 2018
Representante Legal	STHIVEN STHIFER ESTEVES ALARCON y/o quien hiciera sus veces
Identificación	1.022.322.401 de Bogotá D.C.
Dirección	Carrera 67 No. 4D – 72 Bogotá D.C.
E-mail	mercadosproductivosms@gmail.com

III. TERCERO CIVILMENTE RESPONSABLE, GARANTE

Nombre Compañía	**AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**
Identificación	NIT. 860.002.184-6
No. Póliza	8001003537 / 8001003715
Fecha Expedición Póliza y vigencia	11/07/2018 al 31/10/2019 y 31/10/2019 al 29/11/2020
Riesgos amparados	Delitos contra la administración publica – fallos con Responsabilidad Fiscal
Monto amparado	TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE. ($300.000.000)

LA CONTRALORA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, y demás normas concordantes y complementarias, procede a resolver el recurso de apelación incoado contra el Auto dictado por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal mediante el cual se negó la solicitud de nulidad formulada por la defensa de la aseguradora, conforme a los siguientes:

1. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN PROCESAL

El presente trámite administrativo tuvo su origen en el hallazgo fiscal No. 052 del 30 de diciembre de 2022, derivado de la auditoría practicada a la Administración Municipal de Espinal - Tolima, sobre la celebración y ejecución del Contrato de Suministro No. 296 del 25 de mayo de 2018, suscrito con la empresa MERCADOS PRODUCTIVOS SAS, identificada con NIT. 900.535.599-0 por la suma de MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS PESOS ($1.324.041.600) M/CTE y una adición de fecha 17 de junio de 2019, por valor de trescientos cuatro millones seiscientos ochenta y un mil treinta y cuatro pesos ($304.681.034) M/CTE, para un valor total del contrato de MIL SEISCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS VEINTIDÓS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS ($1.628.722.634) M/CTE. El objeto contractual consistió en la *"SUMINISTRO DE MATERIALES Y ALQUILER DE MAQUINARIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO EN VÍAS – VÍAS NUEVAS MEJORADAS Y MANTENIDAS QUE GENERAN DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE EL ESPINAL - TOLIMA.."*.

Mediante Auto No. 019 del 30 de marzo de 2023, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal ordenó la Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-003-2023, vinculando a los señores **EDGAR AUGUSTO RODRÍGUEZ MOLINA** en calidad de Secretario Hacienda Municipal el Espinal para la época de los hechos/ delegado para la Contratación, **JUAN GUILLERMO CARDOSO RODRIGUEZ** en calidad de Secretario Planeación Infraestructura y Medio Ambiente – Supervisor del Contrato Suministro No. 296 de 2018, **MERCADOS PRODUCTIVOS SAS** en calidad de Contratista del Contrato No. 296 de 2018 y la aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. como Tercero Civilmente Responsable.

El hecho generador del presunto daño fiscal por valor de CIENTO CUARENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS DIECIOCHO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON NOVENTA Y UN CENTAVOS ($145.318.745.91)M/CTE, se sitúa en los siguientes aspectos: durante el proceso de auditoria se estableció que la cuantificación de metros cuadrados pavimentados y realizados en el municipio del Espinal Tolima, en virtud del contrato mencionado, presentó algunas diferencias con respecto a las cantidades encontradas en la visita de campo efectuada por la Contraloría Departamental del Tolima, tal y como se indica a continuación:

La diferencia en metros cuadrados y cúbicos de acuerdo con espesores así: De conformidad con la documentación precontractual, se proyectó un espesor de loza en concreto de 0,15 m; por consiguiente y de acuerdo a los faltantes encontrados, se tiene que: 3.443,26 m X 0,15 m = 516,48 m' de concreto. Por lo anterior, se determinó una diferencia de 516,48 m de concreto, teniendo en cuenta que de acuerdo a la documentación precontractual y contractual, se proyectó un concreto de 3.500 psi, con una cantidad de 425 kg de cemento por cada m de concreto o 8,5 bultos. Luego, se tiene un faltante en bultos de cemento incluyendo el precio unitario de la siguiente manera: 516,48 m X 8,5 bultos/m X $33.101,04 (incluido iva) = $145.318.745.91. (4390 bultos faltantes). Lo anterior causado por falencias en la ejecución contractual, predicables desde el momento de la entrega y recibo del producto, así como en la vigilancia del desarrollo de la obra, generando algunas dimensiones que no corresponden con las encontradas en visita de campo, y generándose un presunto daño o detrimento patrimonial por valor de $145.318.745.91.

Tabla de referencia

No. de sector	cantidad recibida por el Mpio.	cantidad auditada	diferencia	observación
2	3.884,00	3.580,89	303,11	
4	564,00	534,00	30,00	
6	380,00	-	380,00	no se encontró ubicación por parte del municipio
7	398,82	-	398,82	no se encontró ubicación por parte del municipio
8	258,00	256,50	1,50	
9	918,50	829,49	89,01	
10	934,50	920,12	14,38	
11	793,15	531,77	261,38	
12	1.674,00	1.585,40	88,60	
13	1.662,11	1.593,18	68,93	
14	695,00	611,46	83,54	
16	327,60	322,54	5,06	
17	391,80	389,02	2,78	
18	401,85	400,69	1,16	
19	2.356,00	2.246,51	109,49	
20	1.122,00	1.033,15	88,85	
21	438,60	431,98	6,62	
22	794,50	599,88	194,62	
24	1.196,30	1.058,05	138,25	
26	6.972,00	5.887,14	1.084,86	
27	1.054,24	1.027,76	26,48	
31	1.400,00	1.385,41	14,59	
32	1.270,00	1.218,77	51,23	
Total Diferencias			***3.443,26***	

El Dr. Jorge Andrés Taborda actuando en calidad de apoderado judicial de la aseguradora **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**, solicitó la nulidad total de lo actuado incluido el auto de apertura por configurarse de forma plena y concurrente las causales taxativas previstas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, solicita se orden la terminación y archivo definitivo de este proceso, por existir un proceso previo, idéntico y preferente bajo el radicado 112-002-2023. En el evento de no declararse la nulidad total de lo actuado de forma subsidiara solicita, declarar la nulidad parcial a partir del auto de imputación de responsabilidad fiscal, por violación del derecho a la defensa e irregularidad sustancial, articulo 36 de la Ley 610 de 2000.

Mediante el Auto Interlocutorio No. 009 del 2 de octubre de 2026, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal, en primera instancia, resolvió **negar la solicitud de nulidad** presentada por la aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., al considerar que la actuación se ha adelantado con observancia de las garantías propias del debido proceso y que los vinculados ejercieron gestión fiscal en el marco de la ejecución presupuestal del Contrato de Suministro No. 295 del 25 de mayo de 2018.

Asimismo, señaló que los procesos de responsabilidad fiscal Nos. 112-002-2023 y 112-003-2023 tienen por objeto el esclarecimiento de daños distintos al patrimonio público, pese a que ambos se relacionan con el mismo contrato. En ese sentido, estimó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 610 de 2000, no resulta procedente tramitar ambas actuaciones dentro de un mismo proceso.

Contra dicha decisión, el apoderado de la aseguradora AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. interpuso recurso de apelación dentro del término legal.

DECISIÓN APELADA

Constituye materia del presente pronunciamiento en segunda instancia el auto interlocutorio proferido dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-003-2023 por la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, mediante el cual se NEGÓ la solicitud de nulidad procesal formulada por el apoderado judicial de la aseguradora **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.**

La decisión recurrida sustentó la negativa de la nulidad en la plena validez de las actuaciones surtidas por el Ente de Control Fiscal, soportada en los siguientes pilares de derecho:

1. La primera instancia determinó de forma categórica que la tramitación del proceso no incurrió en ninguna de las hipótesis taxativas señaladas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000. Se comprobó que las garantías procesales, el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa (artículo 29 Constitucional) de todos los implicados fueron rigurosamente respetados desde la etapa de Indagación Preliminar y la expedición del Auto No. 019 del 30 de marzo de 2023.

2. Frente al cargo del peticionario que alegaba la nulidad total de lo actuado incluido el auto de apertura y la terminación y el archivo definitivo de este proceso, por existir un proceso previo, idéntico y preferente bajo el radicado 112-002-2023, es preciso señalar que los hechos invocados por el actor en la nulidad aquí dilucidada, se tornan improcedentes por cuanto no configuran ni materializan las citadas causales procesales que afecten sustancialmente el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

3. La primera instancia motivó el argumento de la defensa; fundado en que la Contraloría Departamental del Tolima es el órgano competente para efectuar o desarrollar el control fiscal pertinente al municipio del Espinal; el Despacho no ha incurrido en un defecto procedimental absoluto, por cuanto todas las actuaciones surtidas corresponden completamente al procedimiento determinado por la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, esto es, no se ha violentado el derecho de defensa del implicado; así como tampoco, podría predicarse una existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

   En cuanto a la diferencia del proceso 112-002-2023 (no entrega acreditada o pérdida de cemento), con el proceso 112-003-2023 (no utilizar todo el cemento en la pavimentación acordada), deberá tenerse en cuenta que en el Contrato No. 296 del 25 de mayo de 2018, suscrito entre el municipio del Espinal y la empresa denominada MERCADOS PRODUCTIVOS S.A.S - GRUPO Nº2 CEMENTO, la Alcaldía efectuó diez (10) pagos correspondientes a 42.655 bultos de cemento y que de acuerdo al cruce efectuado entre las entradas y salidas de almacén, se constató que solo ingresaron 38.775 bultos de cemento, determinando una diferencia de 3.880 bultos, equivalentes a $128.432.035.00.,situación que generó el hallazgo fiscal número 51 del 30 de diciembre de 2022 (proceso 112-002-2023), sin embargo, estamos frente a un daño distinto al contemplado en el otro referido proceso (112-003-2023), El proceso 112-003-2023, hallazgo fiscal 52 del 30 diciembre 2022, corresponde al estudio en la ejecución del mismo Contrato No. 296 del 25 de mayo de 2018, suscrito entre el municipio del Espinal y la empresa denominada MERCADOS PRODUCTIVOS S.A.S - GRUPO Nº2 CEMENTO, también lo

es que el reproche fiscal se predica porque independientemente de la cantidad de cemento entregado (38.715 bultos), no fueron destinados en la pavimentación de las calles 4390 bultos de cemento y es esa diferencia la que se cuestiona en el proceso 003. Así entonces, no es de recibo para el despacho que se quiera insistir en que se están adelantando dos procesos idénticos o por los mismos hechos, cuando resulta clara la diferencia por valores cuestionados e intervinientes, así coincidan tres sujetos procesales.

No es posible que, se pretenda invalidar la actuación adelantada desde la apertura de investigación alegando una falta de competencia inexistente (nulidad total), así como del mismo auto de imputación (nulidad parcial), por cuanto no se ha violentado el derecho de defensa del implicado, ni tampoco podría predicarse una existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

4. La decisión enfatizó que, el hecho generador radico un presunto daño o detrimento patrimonial por valor de $145.318.745.91, en él se proyectó un espesor de loza en concreto de 0,15 m; por consiguiente y de acuerdo a los faltantes encontrados, se tiene que: 3.443,26 m X 0,15 m = 516,48 m' de concreto. Por lo anterior, se determinó una diferencia de 516,48 m de concreto, teniendo en cuenta que de acuerdo a la documentación precontractual y contractual, se proyectó un concreto de 3.500 psi, con una cantidad de 425 kg de cemento por cada m de concreto o 8,5 bultos. Luego, se tiene un faltante en bultos de cemento incluyendo el precio unitario de la siguiente manera: 516,48 m X 8,5 bultos/m X $33.101,04 (incluido iva) = $145.318.745.91. (4390 bultos faltantes). Lo anterior causado por falencias en la ejecución contractual, predicables desde el momento de la entrega y recibo del producto, así como en la vigilancia del desarrollo de la obra, generando algunas dimensiones que no corresponden con las encontradas en visita de campo.

3. ARGUMENTOS DE LA DECISIÓN APELADA

Para sostener la negativa a la solicitud de nulidad procesal planteada por el apoderado judicial de la aseguradora **AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.** la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal; estructuró su decisión sobre una rigurosa fundamentación sustancial y adjetiva, cuyos ejes centrales se despliegan a continuación:

1. **Inexistencia de causal de nulidad según el artículo 36 de la Ley 610 de 2000**

El Despacho de primera instancia argumentó que la actuación surtida dentro del Proceso No. 112-003-2023 se ha adelantado con estricto apego a las garantías constitucionales del debido proceso, contradicción y derecho a la defensa, según lo encomendado por el artículo 29 de la Carta Política. Se constató que la notificación del Auto No. 019 del 30 de marzo de 2023 del Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal se surtió conforme a la ley, garantizando la intervención, solicitud de pruebas y rendición de versión libre por parte de los investigados.

En consecuencia, se evidenció que la solicitud de la defensa no encuadra en ninguna de las causales taxativas de nulidad fijadas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000 por falta de competencia, violación del derecho de defensa o irregularidades sustanciales.

Las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran a su vez el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador y

excepcionalmente el constituyente les ha atribuido la consecuente sanción de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso.

La naturaleza taxativa de las nulidades procesales se manifiesta en dos dimensiones: En primer lugar, de la naturaleza taxativa de las nulidades se desprende que su interpretación debe ser restrictiva. En segundo lugar, el juez sólo puede declarar la nulidad de una actuación por las causales expresamente señaladas en la normativa vigente y cuando la nulidad sea manifiesta dentro del proceso. (T-125 de 2010).

Son las nulidades entonces esos momentos dentro del proceso que se ven viciados por irregularidades dentro de las etapas del mismo, que conllevan a una afectación directa y grave a una de las partes, vulnerándolo en su debido proceso o derecho de defensa. Lo que como consecuencia traería dentro del mismo proceso que ese acto se considere nulo, siendo esto posiblemente perjudicial para alguna de las partes.

El régimen de las nulidades procesales no se escapa al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal; por lo que una simple irregularidad formal no puede terminar convirtiéndose en un argumento para alegar una posible nulidad, degenerando el objeto de las nulidades procesales en mecanismos utilizados para torpedear los procesos, logrando así resultados facilistas y muy poco éticos si se quiere.

En virtud de lo antes dicho, es preciso señalar que los hechos invocados por el actor en la nulidad aquí dilucidada, se tornan improcedentes por cuanto no configuran ni materializan las citadas causales procesales que afecten sustancialmente el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, por lo que ha de indicarse que frente al tema de las nulidades, éstas consisten en la ineficacia de los actos procesales que se han realizado con violación de los requisitos que la ley ha instituido para la validez de los mismos; y a través de ellas se controla la regularidad de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso. (C-394- 1994).

2. **Inexistencia de la nulidad parcial de lo actuado a partir del Auto de Imputación de Responsabilidad Fiscal**

Existe una contradicción entre el proceso 112-003 2023, la cual, la cual se fundamenta en un supuesto detrimento de $145.318.745,91 derivado de 4.390 bultos de cemento que presuntamente ingresaron al Almacén Municipal pero no fueron aplicados en la losa de pavimento (basado en un cálculo de 516,48 m3 de concreto), y el proceso 112-002-2023, donde esta misma Contraloría imputa un detrimento de $128.432.035 afirmando que 3.880 bultos de cemento jamás ingresaron al almacén; por lo cual **no destruye la estructura del proceso fiscal**. Se evidencia que contabilizar contable y jurídicamente los mismos bultos de cemento bajo dos premisas mutuamente excluyentes (que no entraron y que sí entraron, pero no se usaron) constituye una irregularidad sustancial insubsanable.

3. **De la acumulación de los procesos 112-003-2023 y 112-002-2023**

En el entendido que al momento de la apertura de investigación tanto del proceso 112-002-2023 como del proceso 112-003-2023, el despacho consideró viable dar aplicación al artículo 14 de la Ley 610 de 2000, el cual establece: "Unidad procesal y conexidad. Por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; (...)". Y es aquí donde se diferencia el proceso **112-002-2023** (no entrega acreditada o pérdida de cemento), con el proceso **112-003-**

2023 (no utilizar todo el cemento en la pavimentación acordada), es decir, deberá tenerse en cuenta que en el Contrato No. 296 del 25 de mayo de 2018, suscrito entre el municipio del Espinal y la empresa denominada MERCADOS PRODUCTIVOS S.A.S - GRUPO No. 2 CEMENTO, la Alcaldía efectuó diez (10) pagos correspondientes a 42.655 bultos de cemento y que de acuerdo al cruce efectuado entre las entradas y salidas de almacén, se constató que solo ingresaron 38.775 bultos de cemento, determinando una diferencia de 3.880 bultos, equivalentes a $128.432.035.00.

Esta situación fue la que generó el hallazgo fiscal número 51. del 30 de diciembre de 2022 (proceso 112-002-2023); valga decir, en el universo del cemento contratado no ha sido posible aclarar la entrega de los 3880 bultos de cemento y esa irregularidad es la que ocasiona el reproche fiscal con la apertura del proceso 112-002-2023, esto es, estamos frente a un daño distinto al contemplado en el otro referido proceso (112-003-2023).

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO PARA DECIDIR

Como Despacho de Segunda Instancia, corresponde resolver el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que negó la solicitud de nulidad procesal evaluando los argumentos del impugnante a la luz del marco constitucional, legal y jurisprudencial que rige la competencia de los órganos de control fiscal y la vinculación subjetiva de quienes intervinieron en el manejo de recursos públicos. Sumado a la falta de notificación del auto de apertura o indebida notificación.

De acuerdo con los procesos No. 112-002-2023 y 112-003-2023, que tienen origen en los hallazgos fiscales derivados de la auditoría realizada al municipio del Espinal - Tolima, en relación con la ejecución del Contrato de Suministro No. 296 del 25 de mayo de 2018, suscrito con MERCADOS PRODUCTIVOS S.A.S., y cuyo objeto comprendió el suministro de materiales y el alquiler de maquinaria para la construcción de pavimentos.

Según lo expuesto por la primera instancia, el Proceso No. 112-002-2023, originado en el hallazgo fiscal No. 051 del 30 de diciembre de 2022, tiene por objeto establecer las circunstancias relacionadas con la falta de acreditación del ingreso de 3.880 bultos de cemento al almacén municipal, equivalentes a un presunto detrimento patrimonial de CIENTO VEINTIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TREINTA Y CINCO PESOS M/CTE ($128.432.035). Por su parte, el Proceso No. 112-003-2023, se relaciona con no utilizar las cantidades de cemento en el pavimento relacionadas en el contrato.

1. Sobre la inexistencia de duplicidad de procesos y falta de competencia

El recurrente sostiene que la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal perdió la competencia para conocer de cualquier irregularidad relacionada con el Contrato de Suministro No. 296 de 2018, por cuanto ya existía el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-002-2023. A partir de esta circunstancia, afirma que la apertura posterior del expediente No. 112-003-2023 constituye una duplicidad de procesos y, por tanto, un defecto procedimental absoluto.

Es cierto que los dos procesos se originan en la ejecución de un mismo contrato de suministro y se relacionan con el manejo de un mismo universo de bienes adquiridos con recursos públicos. Adquiere especial relevancia si se considera que, conforme a los antecedentes descritos, el municipio efectuó pagos correspondientes a 42.655 bultos de cemento, mientras que los registros de almacén reflejarían el ingreso de 38.775 bultos, con una diferencia de 3.880 unidades. A su vez, en el Proceso No. 112-003-2023 se atribuye una diferencia equivalente a 4.390 bultos, obtenida a partir de una estimación técnica de las cantidades de concreto faltantes.

Este Despacho considera que la diferenciación conceptual entre la falta de entrega e ingreso de cemento y su eventual falta de utilización en la obra constituye un criterio relevante para delimitar los hechos investigados. En efecto, se trata de situaciones que, en abstracto, pueden corresponder a conductas distintas y generar afectaciones patrimoniales diferenciables.

La circunstancia de que una autoridad haya iniciado previamente una investigación fiscal relacionada con un determinado contrato no permite concluir, por sí sola, que haya perdido su competencia legal para examinar cualquier otro hecho que eventualmente pudiera generar responsabilidad fiscal con ocasión de la ejecución del Contrato No. 296 de 2018. La competencia no se determina exclusivamente por la identidad del negocio jurídico, sino también por las atribuciones legales de la autoridad y por la naturaleza de los hechos sometidos a investigación.

La finalidad de estas actuaciones no consiste únicamente en evitar la multiplicidad formal de expedientes, sino en favorecer una comprensión integral de los hechos, en asegurar la cuantificación del daño patrimonial y el resarcimiento del mismo.

Además, es importante tener en cuenta lo indicado en el artículo 14 de la ley 610 de 2000, que señala: **"***Unidad procesal y conexidad. Por cada hecho generador de responsabilidad fiscal se adelantará una sola actuación procesal, cualquiera sea el número de implicados; si se estuviere adelantando más de una actuación por el mismo asunto, se dispondrá mediante auto de trámite la agregación de las diligencias a aquellas que se encuentren más adelantadas. Los hechos conexos se investigarán y decidirán conjuntamente.".*

Es importante, diferenciar los procesos **112-002-2023** (no entrega acreditada o pérdida de cemento), con el proceso **112-003-2023** (no utilizar todo el cemento en la pavimentación acordada), es decir, deberá tenerse en cuenta que en el Contrato No. 296 del 25 de mayo de 2018, suscrito entre el municipio del Espinal y la empresa denominada MERCADOS PRODUCTIVOS S.A.S - GRUPO No. 2 CEMENTO, la Alcaldía efectuó diez (10) pagos correspondientes a 42.655 bultos de cemento y que de acuerdo al cruce efectuado entre las entradas y salidas de almacén, se constató que solo ingresaron 38.775 bultos de cemento, determinando una diferencia de 3.880 bultos, equivalentes a $128.432.035.00.

Esta situación fue la que generó el hallazgo fiscal número 51. del 30 de diciembre de 2022 (proceso 112-002-2023); valga decir, en el universo del cemento contratado no ha sido posible aclarar la entrega de los 3880 bultos de cemento y esa irregularidad es la que

ocasiona el reproche fiscal con la apertura del proceso 112-002-2023, esto es, estamos frente a un daño distinto al contemplado en el otro referido proceso (112-003-2023).

En consecuencia, no se trata de dos procesos orientados al resarcimiento de un mismo daño patrimonial, sino de actuaciones independientes que tienen por objeto investigar y determinar la existencia de daños distintos, presuntamente ocasionados al patrimonio público. Lo que lleva a la no configuración de falta de competencia de la Contraloría Departamental del Tolima.

Sobre la unidad procesal y la relación entre los procesos 112-002-2023 y 112-003-2023

La defensa sostiene que ambos expedientes investigan un mismo hecho generador con ocasión del daño patrimonial, relacionado con el suministro y utilización del cemento adquirido mediante el Contrato No. 296 de 2018. A su juicio, las dos investigaciones 112-002-2023 y 112-003-2023 concluyeron premisas diferentes.

El despacho advierte que la identidad del contrato y de algunos de los vinculados constituye un elemento relevante para examinar la conexidad entre las investigaciones, pero no permite concluir automáticamente que exista identidad absoluta entre los hechos generadores de los presuntos daños.

Conforme a los antecedentes expuestos, el proceso No. 112-002-2023 se originó en el hallazgo fiscal No. 051 del 30 de diciembre de 2022 y tiene como fundamento la diferencia entre los bultos de cemento pagados y los registrados e ingresados al almacén municipal. Por su parte, el proceso No. 112-003-2023 se originó en el hallazgo fiscal No. 052 de 2022 y cuestiona no emplear de las cantidades de cemento en la pavimentación de las vías. Ambos reproches tienen objetos de verificación y responsabilidad patrimonial diferentes: el primero se refiere a la entrega y entrada del material al almacén y el segundo, a la cantidad de cemento empelada en las obras ejecutada.

En principio, es posible distinguir entre el incumplimiento de la obligación de suministrar un bien y el eventual incumplimiento de las condiciones técnicas de ejecución de una obra.

Así las cosas, el despacho estima que la aplicación del artículo 14 de la Ley 610 de 2000 exige un análisis material de los hechos y no exclusivamente una comparación de los números de radicación, las cuantías o las denominaciones asignadas a los hallazgos fiscales.

2. Sobre la presunta vulneración del principio non bis in ídem

El recurrente sostiene que al contar con dos procesos idénticos No. 112-002-2023 y 112-003-2023 vulnera el principio *non bis in idem*, previsto como garantía del debido proceso

en el artículo 29 de la Constitución Política, porque corresponde a los mismos hechos, sujetos de investigación y recaen sobre un mismo objeto contractual.

Este Despacho reconoce que la prohibición de doble juzgamiento constituye una garantía sustancial del debido proceso y que su aplicación no puede condicionarse exclusivamente a la denominación formal de las investigaciones o a la existencia de radicaciones diferentes.

No obstante, la configuración de dicha vulneración exige establecer que existe una identidad material relevante entre los sujetos afectados, los hechos objeto de investigación y la causa del reproche. La sola existencia de dos procesos derivados de un mismo contrato no demuestra, de manera concluyente, que se esté juzgando dos veces a una persona por una misma conducta.

Debe precisarse, que el principio *non bis in idem* no impide investigar hechos autónomos por el solo hecho de originarse en un mismo negocio jurídico.

Para que se configure la vulneración del principio *non bis in idem*, es necesario que exista identidad fáctica, esto es, que los hechos que fundamentan las actuaciones sean sustancialmente los mismos. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los procesos de responsabilidad fiscal Nos. 112-002-2023 y 112-003-2023 tienen origen en hechos generadores de daño distintos. En efecto, el primero se relaciona con la falta de acreditación de la entrega o la presunta pérdida de cemento, mientras que el segundo se refiere a la presunta falta de utilización de la totalidad del cemento en las obras de pavimentación convenidas. Por consiguiente, al tratarse de supuestos fácticos diferenciados, no se advierte identidad de hechos que permita configurar una vulneración del principio *non bis in ídem*.

Debe precisarse, que el principio *non bis in idem* no impide investigar hechos autónomos por el solo hecho de originarse en un mismo negocio jurídico.

3. Sobre la certeza del daño patrimonial

Otro de los argumentos centrales del recurso de apelación consiste en afirmar que la Contraloría ha construido dos hipótesis fácticas incompatibles: por una parte, que 3.880 bultos de cemento no ingresaron al almacén municipal y, por otra, que 4.390 bultos de cemento sí fueron recibidos, pero no se utilizaron en las obras de pavimentación vial

La defensa relaciona esta supuesta contradicción con el requisito de certeza del daño patrimonial exigido por el artículo 48 de la Ley 610 de 2000, disposición que establece que el auto de imputación de responsabilidad fiscal procede cuando se encuentre demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado y existan elementos probatorios que comprometan la responsabilidad fiscal de los implicados.

Sobre este particular, el despacho considera necesario distinguir entre la existencia objetiva del daño, su cuantificación y la determinación de la responsabilidad de los sujetos vinculados.

En el caso concreto, el hallazgo fiscal No. 052 sustenta el presunto detrimento de $145.318.745,91 en la diferencia entre las cantidades de pavimento empleadas y verificadas en campo.

en el presente asunto, la certeza del daño patrimonial se encuentra acreditada a partir de los hechos que dieron origen a los procesos de responsabilidad fiscal Nos. 112-002-2023 y 112-003-2023, los cuales permiten identificar dos situaciones fácticas diferenciadas que comprometen la adecuada administración y destinación de los recursos públicos vinculados al Contrato de Suministro No. 295 del 25 de mayo de 2018.

Por su parte, en el proceso No. 112-003-2023, el detrimento se deriva de la falta de utilización de la totalidad del cemento en las obras de pavimentación convenidas, situación que compromete la adecuada destinación de los recursos públicos y cuya incidencia patrimonial se determina a partir del material que no fue empleado en la finalidad contractual prevista. Premisas que fueron comprobadas en las visitas de campo efectuados por la Contraloría Departamental del Tolima, con acompañamiento de profesionales de la secretaria de Planeación Municipal y la Dirección de Infraestructura Municipal.

Del examen de los argumentos expuestos por el recurrente, se concluye que la apertura previa del proceso No. 112-003-2023 no demuestra, por sí sola, la pérdida de competencia funcional de la Contraloría Departamental del Tolima para conocer de otros hechos relacionados con el Contrato No. 296 de 2018. En consecuencia, no se configura automáticamente la causal de nulidad por falta de competencia prevista en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000.

No obstante, la existencia de dos actuaciones originadas en el mismo contrato, relacionadas con la entrega y utilización del cemento, no determina que la identidad del contrato y de algunos de los vinculados constituye identidad absoluta entre los hechos generadores de los presuntos daños.

Al comprobarse que la Contraloría Departamental actuó en estricto ejercicio de sus competencias legales y que no se configuró ninguna de las causales taxativas de nulidad previstas en el artículo 36 de la Ley 610 de 2000, queda demostrado que la actuación desplegada por parte de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima se encuentra plenamente ajustada a derecho, motivo por el cual este Despacho procederá a confirmar en su integridad y en todas sus partes el auto que negó la solicitud de nulidad.

Finalmente, en mérito de lo anteriormente expuesto, la Contralora Departamental del Tolima, en uso de sus atribuciones legales

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR el auto interlocutorio No. 009 de fecha 02 de octubre de 2026, "P*or medio del cual se resuelve una solicitud de nulidad dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-003-2023,* por la Dirección Técnica de

Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, mediante el cual se NEGÓ la solicitud de nulidad formulada por el apoderado judicial de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR la presente decisión al apoderado judicial de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., por Estado. Haciendo saber que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

ARTÍCULO TERCERO. Concluidas las respectivas diligencias remitir el expediente físico contentivo del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-003-2023, a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

YESICA LOZANO NORIEGA
Contralora Departamental Del Tolima

Revisó: Lina Marcela Villarreal Heredia
Directora Técnica Jurídico

Proyecto: Andrea Ariza Tovar
Contratista