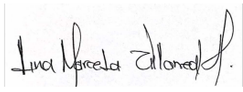
SECRETARIA GENERAL
NOTIFICACION POR ESTADO

CONTENIDO DE LA NOTIFICACIÓN	
TIPO DE PROCESO	Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal
ENTIDAD AFECTADA	**FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ – FOVISORCA**
IDENTIFICACION PROCESO	**112-043-2023**
PERSONAS A NOTIFICAR	**GILDARDO CARDONA CASTAÑEDA, IDENTIFICADO CON LA CEDULA DE CIUDADANÍA NO. 79.541.972 Y OTROS**
TIPO DE AUTO	**AUTO DE ARCHIVO POR NO MÉRITO No. 026**
FECHA DEL AUTO	**10 DE NOVIEMBRE 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 **11 de noviembre 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 11 de noviembre de 2026** a las 06:00 p.m.

LINA MARCELA VILLARREAL HEREDIA
Secretaria General (e)

Transcriptor: María Consuelo Quintero

AUTO DE ARCHIVO POR NO MÉRITO No. 026 PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL 112-043-2023

En la ciudad de Ibagué - Tolima, a los Diez (10) días del mes de noviembre del año Dos Mil Veintiséis (2026), los suscritos funcionarios de conocimiento y sustanciador de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima, en ejercicio de la competencia establecida en la Constitución Política de Colombia, artículos 268-5 y 271, la Ordenanza No. 008 de 2001, la Resolución Interna 178 del 23 de julio de 2011 y el Auto de Asignación N.º 138 del 16 de agosto de 2023, proceden a proferir el Auto de Archivo de la Acción Fiscal por No Mérito del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023, adelantado ante el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Carmen de Apicalá – FOVISORCA, con NIT. 900.098.955-4, con base en los siguientes:

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para adelantar el presente Proceso de Responsabilidad Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 268 y siguientes de la Constitución Política de Colombia, la Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1437 de 2011, la Ordenanza 008 de 2001, la Resolución Interna 178 del 23 de julio de 2011, el Auto de Asignación N.º 138 del 16 de agosto de 2023 y demás normas concordantes.

FUNDAMENTOS DE HECHO

Origina el presente proceso el **Hallazgo Fiscal No. 008-142 del 13 de marzo de 2023**, configurado por la Dirección Técnica de Participación Ciudadana con ocasión de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada en FOVISORCA (Denuncia 025 de 2021), periodo evaluado del 1 de octubre de 2018 al 31 de diciembre de 2021, y trasladado a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal mediante el **Memorando CDT-RM-2023-00001417 del 13 de marzo de 2023**. En él se informa lo siguiente:

> "El Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Carmen de Apicala Tolima "FOVISORCA", suscribió el 18 de diciembre de 2019 el contrato interadministrativo N° 09 de 2019, cuyo objeto es "Construcción de la electrificación en red media, baja tensión y puesta en funcionamiento para la Urbanización Villa Hanna del Municipio de Carmen de Apicala", valor del contrato Ochenta y ocho millones treinta y ocho mil doscientos dieciséis pesos moneda corriente ($88.038.216).
>
> Dentro de la evaluación técnica llevada a cabo por parte de la profesional técnica idónea, que apoyo a la auditoría en la verificación y cumplimiento del objeto contratado, determinó un presunto daño fiscal en cuantía de $13.062.964 de acuerdo al acta de recibo final pagada como de detalla a continuación:
>
> 1. $8.610.000, por qué el Fondo de vivienda de Interés Social y reforma Urbana FOVISORCA, ya había reconocido a COPRARQ LTDA, dentro del contrato de unión temporal para realizar la adecuación del terreno y la construcción de las obras de urbanismo para habilitar suelo urbanizable en el proyecto de vivienda denominado "VILLA HANNA" [...], la suma de $10.236.550.00. por concepto de "diseño general redes eléctricas y planos para certificación" como se evidencia En los informes de interventoría presentados por el ingeniero JUAN PABLO TRUJILLO HENAO, en cumplimiento del contrato de servicios profesionales No. 001 de 08 de octubre de 2014. Lo cual se reafirma en el parágrafo de la cláusula segunda del contrato interadministrativo 09 de 2019, que establece: "así mismo la obra de electrificación del asunto será ejecutada en virtud del plano que para el efecto se tiene, denominado Anexo 1, el cual hace parte integral de esta contratación".

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

2. $2.417.683.00, Correspondiente al valor reconocido por concepto de "certificación RETIE" considerando este un documento técnico que avala la construcción de la obra y que constituye un requisito para realizar el trámite de conexión ante el operador de red, actividad que fue reconocida a la entidad contratante en el ítem 1.2 del cuadro de costos y presupuesto.

3. $2.035.281.00 por concepto de diferencias entre las cantidades reconocidas en acta de recibo y las encontradas por la comisión de auditoría en procedimiento de campo, conforme con los soportes de ejecución aportados por la entidad en los expedientes del contrato."

Tabla No. 1 Datos generales del contrato y del proceso

Contraloría Departamental del Tolima

Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal

Tabla No. 1 Datos Generales del Contrato Interadministrativo No. 09 de 2019 y del Proceso

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Concepto	Valor / Fecha	Fuente / Observación
1	Contratante	FOVISORCA – NIT 900.098.955-4	Hallazgo 008-142 de 2023
2	Contratista	EGETSA S.A. E.S.P. – NIT 809.010.915-1	Hallazgo; Auto de Apertura 034
3	Objeto	Construcción de la primera fase de electrificación en red de media y baja tensión y puesta en funcionamiento – Urbanización Villa Hanna	Cuadro del hallazgo
4	Valor del contrato	$ 88.038.216,70	Cuadro del hallazgo (costo total acta final)
5	Fecha de suscripción	18/12/2019	Hallazgo 008-142 de 2023
6	Gerente que suscribió	Gildardo Cardona Castañeda (16/01/2019 – 31/12/2019)	Auto de Apertura 034
7	Gerente y supervisor en ejecución y recibo	Pedro Norberto Triana Romero (desde 01/01/2020)	Auto de Apertura 034; versión libre
8	Acta de recibo final y liquidación	23/08/2021	Informe de Evaluación de Antecedentes 050 de 2023
9	Hallazgo fiscal	No. 008-142 del 13/03/2023	Memorando CDT-RM-2023-00001417
10	Fecha de visita según el auto de apertura	9 al 13 de mayo de 2023	Auto de Apertura 034: fecha posterior al hallazgo
11	Auto de apertura	No. 034 del 25/05/2023	Expediente
12	Presunto daño según el hallazgo	$ 13.062.964	Hallazgo 008-142 de 2023

Fuente: Exp. 112-043-2023 – Hallazgo Fiscal 008-142 (Fol. 7-11); Informe de Evaluación de Antecedentes 050 (Fol. 2-4); Auto de Apertura 034 del 25/05/2023.

Elaboró: José Sáin Serrano Molina

Fuente: 08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx, hoja "Tabla1 Datos Contrato".

El hallazgo presenta el siguiente cuadro, que el Despacho transcribe por ser el único soporte

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

cuantitativo del presunto daño que obra en el expediente:

Cuadro del Hallazgo Fiscal No. 008-142 – Acta final Vs. verificación de auditoría

Ítem	Actividad	Und	Acta final cant.	Acta final V/r total	Auditoría cant.	Auditoría V/r total	Diferencia
1.1	Levantamiento, diseño y trámite de aprobación de los planos ante operador de red	UND	1,00	$7.000.000,00	0,00	$0,00	$7.000.000,00
2.6	Suministro e instalación de red ACSR 3x1/0	ML	65,00	$942.500,00	56,00	$812.000,00	$130.500,00
2.7	Adecuación red existente	ML	152,00	$912.000,00	118,00	$708.000,00	$204.000,00
3.4	Suministro e instalación red trenzada 3x2/0 + 1/0	ML	170,00	$5.270.000,00	147,00	$4.557.000,00	$713.000,00
3.5	Suministro e instalación red trenzada 3x2 + 1/0	ML	215,00	$3.956.000,00	182,00	$3.348.800,00	$607.200,00
	Valor total costos directos			**$69.076.671,00**		**$60.421.971,00**	**$8.654.700,00**
	Valor costos indirectos (A.I.U. e IVA s/utilidad)			**$16.543.862,70**		**$14.471.062,05**	**$1.990.581,00**
	Certificación RETIE			**$2.417.683,00**		**$0,00**	**$2.417.683,00**
	Costo total			**$88.038.216,70**		**$74.319.024,33**	**$13.062.964,00**

***Fuente**: Hallazgo Fiscal No. 008-142 del 13 de marzo de 2023, transcripción del cuadro.*

Con base en lo anterior, el hallazgo concluye que FOVISORCA "avala el pago de la correspondiente acta final del contrato, sin verificar y evaluar correctamente las condiciones de las actividades ejecutadas, debido a la falta de evaluación seguimiento y control por parte de la supervisión", lo que habría generado un presunto daño patrimonial de **TRECE MILLONES SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS ($13.062.964)**. Mediante **Auto de Apertura No. 034 del 25 de mayo de 2023** se dio inicio al proceso de responsabilidad fiscal.

FUNDAMENTO DE DERECHO

Corresponde a la Contraloría Departamental del Tolima, por mandato Constitucional (Art. 272) y Legal (Leyes 42 de 1993, 610 de 2000, 1474 de 2011 y 1437 de 2011), ***"establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma"***; la cual constituye una especie de responsabilidad patrimonial exigible a los servidores públicos o a quienes desempeñen funciones públicas que por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado" al tenor de la Constitución Política de Colombia Artículos 6, 29, 123, 124, 209, 267 inciso 3, 268 – 5 y 272, Ley 42 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 610 de 2000 y sus Decretos Reglamentarios, y Ley 1474 de 2011 y el **Decreto Ley No. 403 del 16 de marzo de 2020**, por medio del cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo No. 04 del 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Así mismo, la Ley 1474 de 2011 en su Artículo 111, establece:

> *"**Procedencia de la Cesación de la Acción Fiscal**. En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal únicamente procederá la terminación anticipada de la acción cuando se acredite el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado o por el cual se ha formulado imputación o cuando se haya hecho el reintegro de los bienes objeto de la perdida investigada o imputada. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación del principio de oportunidad".*

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Siendo este Despacho competente para adelantar el proceso de responsabilidad fiscal en ejerció de la competencia conferida en los Artículos 268 y ss de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de Agosto de 2000, Ley 1474 de 2011, Ordenanza No. 008 de 2001 **Resolución Interna 178 del 23 de Julio de 2011**, y la Comisión Otorgada mediante Auto de Asignación No. 138 del 16 de agosto de 2023 y demás normas concordantes que sirven de fundamento legal para que se adelanten las diligencias pertinentes.

Como fundamentos de derecho, se invocan las siguientes normas:

MARCO CONSTITUCIONAL

Artículo 02[1]
Artículo 06
Artículo 29[2]
Artículos 123 Inc. 2[3]
Artículos 209[4]
Artículo 90

Las Facultades otorgadas en el Titulo X Capitulo 1 Artículos 267, 268 Núm. 5 y 272 de la Constitución Política de Colombia.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional Sentencia C-477 de 2001
Corte Constitucional Sentencia C-619 de 2002
Corte Constitucional Sentencia 131 de 2003
Corte Constitucional Sentencia C-340 de 2007
Corte Constitucional Sentencia C-836 de 2013

Normas legales

Ley 42 de 1993

---

[1] Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

[2] El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.
En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.
Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.
Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.
Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

[3] Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.
Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.
La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

[4] La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Ley 87 de 1993

- Artículo 04[5]

Ley 610 de 2000.

- Artículo 01
- Artículo 02
- Artículo 03
- Artículo 04
- Artículo 05
- Artículo 06
- Artículo 16[6]
- Artículo 17[7]
- Artículo 40
- Artículo 41
- Artículo 44

Ley 1952 de 2019

- **Artículo 38 Deberes. Son deberes de todo Servidor Público**
  - ✓ Numeral 1[8]
  - ✓ Numeral 18[9]
  - ✓ Numeral 21[10]
- **Artículo 39. A todo servidor público le está prohibido**
  - ✓ Numeral 1[11]
  - ✓ Numeral 12[12]
- **Artículo 57. Faltas gravísimas – Faltas relacionadas con la hacienda pública**
  - ✓ Numeral 1[13]
  - ✓ Numeral 10[14]

---

[5] Artículo 04, literales:" (...); (e) Adopción de normas para la protección y utilización racional de los recursos; (i) Establecimiento de métodos modernos de información que facilite la gestión y el control; (j) Organización de Métodos confiables para la evaluación de la gestión..."

[6] Artículo 16. Cesación de la acción fiscal. En cualquier estado de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del expediente cuando se establezca que la acción fiscal no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción, cuando se demuestre que el hecho no existió o que no es constitutivo de daño patrimonial al Estado o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, o se acredite la operancia de una causal eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido totalmente.

[7] Artículo 17. Reapertura. Cuando después de proferido el auto de archivo del expediente en la indagación preliminar o en el proceso de responsabilidad fiscal, aparecieren o se aportaren nuevas pruebas que acrediten la existencia de un daño patrimonial al Estado o la responsabilidad del gestor fiscal, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura de la indagación o del proceso. Sin embargo, no procederá la reapertura si después de proferido el auto de archivo, ha operado la caducidad de la acción o la prescripción de la responsabilidad fiscal.

[8] Numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

[9] 19. Hacer los descuentos conforme a la ley o a las órdenes de autoridad judicial y girar en el término que señale la ley o la autoridad judicial los dineros correspondientes.

[10] 22. "Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados".

[11] 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

[12] 12. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones."

[13] 1. Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.

[14] 10. Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, o violar el régimen

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Ley 1437 de 2011 (CPACA).

- Artículo 01
- Artículo 02
- Artículo 03

Ley 1474 DE 2011 "Estatuto Anticorrupción"

- Artículo 95.[15]
- Artículo 111[16]
- Artículo 119[17]
- Artículo 120. Pólizas.[18]

Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), por remisión del artículo 66 de la Ley 610 de 2000.

Normas aplicables al caso

- Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.
- Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE (Resolución 90708 de 2013 del Ministerio de Minas y Energía, vigente para la época de los hechos).
- Norma NTC 2050 (Código Eléctrico Colombiano).
- Normas técnicas del operador de red Celsia Tolima S.A. E.S.P. para la aprobación de estudios de conexión y el recibo de redes.

IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD ESTATAL AFECTADA Y DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES FISCALES

Entidad estatal afectada

Nombre	Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Carmen de Apicalá – FOVISORCA
NIT	900.098.955-4
Representante legal	Gildardo Cardona Castañeda, Gerente
Correo electrónico	fovisorca@hotmail.com

Presuntos responsables fiscales

Nombre y Apellido		Gildardo Cardona Castañeda
Cargo		Gerente
Forma De Vinculación		Decreto No. 005 del 16 de enero 2019

aduanero o cambiario.

[15] **Artículo 95.** En aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993 salvo que se trate de Instituciones de Educación Superior Públicas, caso en el cual la celebración y ejecución podrán realizarse de acuerdo con las normas específicas de contratación de tales entidades, en concordancia con el respeto por la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política.

[16] **Artículo 111.** ***Procedencia de la cesación de la acción fiscal.*** En el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal únicamente procederá la terminación anticipada de la acción cuando se acredite el pago del valor del detrimento patrimonial que está siendo investigado o por el cual se ha formulado imputación o cuando se haya hecho el reintegro de los bienes objeto de la pérdida investigada o imputada. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación del principio de oportunidad.

[17] **Artículo 119. Solidaridad.** En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial.

[18] **Artículo 120. Pólizas.** Las pólizas de seguros por las cuales se vincule al proceso de responsabilidad fiscal al garante en calidad de tercero civilmente responsable prescribirán en los plazos previstos en el artículo 9° de la Ley 610 de 2000.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

92

Periodo En El Cargo	16 Ene. 2019 al 31 Dic. 2019
Asignación Básica	$ 3'039.725 (2019)
Cedula De Ciudadanía	79'541.972 de Btá.
Dirección Oficina	Calle 5ª No. 4 – 88, 2º Piso Carmen de Apicalá Tolima
Dirección Residencia	Calle 8 B No. 4 – 48 B/ Simón Bolívar Mpio Carmen de Apicalá Tol.
Celular Principal	301 531 01 76 Personal; 320 494 56 49
Email Personal:	gildardocardona@hotmail.com
Email Oficial:	fovisorca@hotmail.com
Email Notificaciones Judiciales	notificacionesjudiciales@fovisorca-carmendeapicala.gov.co

El funcionario se desempeñó como Gerente, a quien le asistía la obligación de adelantar las actuaciones administrativas para reclamar los recursos, una vez se profirió el Acto Administrativo que ordena el pago correspondiente.

Nombre Y Apellido	Pedro Norberto Triana Romero
Cargo	Gerente
Forma De Vinculación	Decreto No. 010 del 01 de enero de 2020
Periodo En El Cargo	01 Ene. 2020 hasta la Fecha (18 Ago. 2022) [19]
Asignación Básica	$ 3'195.359 (2020)
Cedula De Ciudadanía	11'374.588
Dirección Oficina	Calle 5ª No. 4 – 88, 2º Piso Carmen de Apicalá Tolima
Dirección Residencia	Calle 4ª No. 6 – 43 B/ Centro Carmen de Apicalá Tol.
Celular Principal	311 845 78 76
Email:	Norberto2979@gmail.com

El funcionario se viene desempeñando como Gerente, desde el 1 de enero de 2020, aunque manifiesta que en el empalme no se le hizo entrega formal y completa de la información relacionada con el proceso solo a partir del 15 de diciembre de 2021 expidió la Resolución N° 014 del 15 de diciembre de 2021 por medio del cual inicia las actuaciones para hacer efectivo el cobro coactivo y las reclamaciones pertinentes.

Es la persona responsable de realizar el pago correspondiente.

Contratista: Empresa de Energía del Tolima S.A E.S. P – EGETSA S.A. E.S.P

Nombre	Empresa de Energía del Tolima S.A E.S.P – EGETSA S.A. E.S.P
Nit	809.010.915-1
Representante Legal	Jonathan Eduardo Suárez Barrera
Cedula de Ciudadanía	5'828.207
Contrato	Contrato Interadministrativo No. 009
Fecha	18 Dic. 2019
Dirección Correspondencia	Mz. 8 Casa 17 B/ Jordán 6 Etapa – Ibagué Tol.
Email	jonathans9446@hotmail.com
Apoderado	Edwin Fernando Saavedra Medina T.P: 306502 del C.S de la J. (personería reconocida mediante Auto No. 033 del 24 de septiembre de 2025)
Cedula de Ciudadanía	1.110'558.160 de Ibagué, Tol.
Dirección Of.	Calle 11 No. 2-16, Oficina 214, C.C. La Once, Ibagué –
Email	gerencia@egetsa-tolima.gov.co

[19] Expediente Legajo No. 1 Soportes H. F 007 CD- 1 Información Presuntos Responsables Certificación Fol. 12

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

RELACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

Documentan la presente actuación el Hallazgo Fiscal No. 008-142 del 13 de marzo de 2023 con el CD que, según su numeral 8, contiene: hojas de vida y soportes de los gerentes, estatutos de FOVISORCA, certificaciones salariales, actos de nombramiento y posesión, el Oficio FOVI 100.08.102.2022, la Resolución 027 y el Acta Parcial 02 del contrato con COPRARQ de 2014, documentos de EGETSA y el expediente contractual del Contrato Interadministrativo 09 de 2019. **Ni el hallazgo ni la relación del CD incluyen el informe de la visita técnica, el acta de visita de auditoría, memorias de medición, carteras de campo ni registro fotográfico.**

PRUEBAS Y ACTUACIONES PROCESALES

1. Asignación del estudio de antecedentes No. 056 del 13 de abril de 2023 (Folio 5).
2. Informe de Evaluación de Antecedentes No. 050 del 24 de abril de 2023 (Folios 2-4).
3. Auto de Asignación No. 099 del 26 de abril de 2023 (Folio 1).
4. Memorando CDT-RM-2023-00001417 del 13 de marzo de 2023, traslado del Hallazgo 008-142 de 2023 (Folio 6).
5. Hallazgo Fiscal No. 008-142 del 13 de marzo de 2023 (Folios 7-11), que incluye la respuesta de FOVISORCA a la observación de auditoría y el análisis del equipo auditor, y CD con sus soportes (Folio 12).
6. Auto de Apertura No. 034 del 25 de mayo de 2023 (Folios 13 - 21).
7. Comunicaciones y notificaciones por aviso del Auto de Apertura a los presuntos responsables y a la entidad (Folios 023 - 61).
8. CDT-RE-2023-00003098, del 18 de julio de 2023 Pedro Norberto Triana Romero solicita prórroga para rendir la Versión Libre y Espontánea. (Folio 63)
9. CDT-RS-2023-00004561 del 24 de julio de 2023, se concede la prórroga para rendir la Versión Libre y Espontánea al señor Pedro Norberto Triana Romero. (Folio 64)
10. Poder conferido por EGETSA S.A. E.S.P. y solicitud de copia del expediente, radicados el 24 de julio de 2023 (CDT-RE-2023-3185, 3186 y 3187); remisión del expediente por enlace el 3 de agosto de 2023 (Folios 65 - 72).
11. Versión libre y espontánea escrita de Gildardo Cardona Castañeda, remitida por correo electrónico el 12 de septiembre de 2023 (CDT-RE-2023-00004011; constancia de recibo del 21 de septiembre de 2023), con anexo del escrito de acción de tutela presentado el 27 de junio de 2019 por el Personero Municipal de Carmen de Apicalá en nombre del señor Néstor Armando Zambrano Espejo, propietario de un lote de la Urbanización Villa Hanna, contra FOVISORCA (CD Folio 88).[20]
12. Versión libre y espontánea escrita de Pedro Norberto Triana Romero del 17 de abril de 2024, remitida por correo electrónico el 18 de abril de 2024 junto con sus versiones de los procesos 112-042-2023 y 112-044-2023 (CDT-RE-2024-01425; constancia de recibo del 19 de abril de 2024) (CD Folio 88).[21]
13. Solicitud del apoderado de EGETSA del 13 de agosto de 2025 (CDT-RE-2025-3473) para rendir versión libre por escrito (Folios 83).
14. Reenvío de la versión libre y del escrito de tutela por Gildardo Cardona Castañeda, mediante correo electrónico del 17 de septiembre de 2025, radicado con el No. CDT-RE-2025-00003956 el 18 de septiembre de 2025 (CD Folio 88).[22]
15. Auto de Reconocimiento de Personería No. 033 del 24 de septiembre de 2025 y Oficio

[20] *Expediente Legajo Uno|CD|Versiones|Gildardo Cardona|21Sep2023_ConstRecVersLibreCDT-RE-2023-4011.pdf (versión) y |Tutela Fovisorca (escrito de tutela)* – **Folio 88.**
[21] *Expediente Legajo Uno|CD|Versiones|Pedro Norberto Triana|2-CONTRALORÍA-Versión libre -PRF 112-043-2023.docx* – **Folio 88.**
[22] *Expediente Legajo Uno|CD|Versiones|Gildardo Cardona|18Sep2025_VersLibreCDT-RE-2025-3956GildardoC_112-043-2023.pdf* – **Folio 88.**

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

CDT-RS-2025-00004539 del 24 de septiembre de 2025, que remite copia del expediente y autoriza la versión libre escrita (Folios 84 - 87).

16. Ampliación de la versión libre de Gildardo Cardona Castañeda, remitida por correo electrónico el 15 de octubre de 2025 y radicada con el No. CDT-RE-2025-00004322 el 16 de octubre de 2025 (CD Folio 88).[23]
17. Documentos aportados por Gildardo Cardona Castañeda como parte de la ampliación de su versión libre, remitidos por correo electrónico el 1 de diciembre de 2025 y radicados con el No. CDT-RE-2025-00004941 el 3 de diciembre de 2025: (i) **"Estudio de Conexión Diseño Eléctrico – Urbanización Villa Hanna"**, enero de 2020, elaborado por el Ingeniero Electricista Raúl Iván Robayo Almanza (M.P. CN205-32556), con el Certificado de Factibilidad de Conexión No. 488-2019 de Celsia Tolima S.A. E.S.P., las observaciones de revisión, el recibo de pago del estudio de conexión del 14 de julio de 2020 y la constancia de aprobación E.C. No. 132-2020 del 20 de julio de 2020[24]; y (ii) los Dictámenes de Inspección y Verificación de Cumplimiento del **RETIE** Nos. 231120-75789, 231120-75790 y 231120-75791 del 23 de noviembre de 2020, expedidos por CERTIRETIE S.A.S. (CD Folio 88).[25]

La trazabilidad de las versiones libres y de los documentos aportados con ellas —correo de remisión, radicado, fecha de recibo, ruta en el expediente y numeral de esta providencia en que se valoran— se consigna en el **Anexo No. 1**, que hace parte del papel de trabajo de esta decisión:

Anexo No. 1 Trazabilidad de las versiones libres y de los documentos aportados (Legajo Uno – CD, Folio 88)

Contraloría Departamental del Tolima
Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal
Anexo No. 1 Trazabilidad de las Versiones Libres y de los Documentos Aportados (Legajo Uno – CD, Folio 88)
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Documento	Remitente	Remisión por correo electrónico	Radicado y fecha de recibo	Ruta en el expediente	Valorado en
1	Versión libre escrita ("Versión Libre 034 a.pdf")	Gildardo Cardona Castañeda	12/09/2023, 13:57	CDT-RE-2023-00004011; constancia del 21/09/2023	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\ 21Sep2023_ConstRecVersLibreCDT-RE-2023-4011.pdf – Folio 88	IV.1
2	Escrito de acción de tutela del 27/06/2019 (anexo de la versión: "acción de tutela contra fovisorca.rar")	Gildardo Cardona Castañeda	12/09/2023 (reenviado el 17/09/2025)	CDT-RE-2023-00004011	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\Tutela Fovisorca – Folio 88	IV.4
3	Reenvío de la versión libre y de la tutela	Gildardo Cardona Castañeda	17/09/2025, 15:19	CDT-RE-2025-00003956 del 18/09/2025 13:48	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\ 18Sep2025_VersLibreCDT-RE-2025-3956GildardoC_112-043-2023.pdf – Folio 88	IV.1
4	Versión libre escrita ("2-CONTRALORIA-Versión libre -PRF 112-043-2023.docx"); el correo remitió también las de los PRF 112-042 y 112-044 de 2023 y en su asunto cita por error el PRF 112-041-2023	Pedro Norberto Triana Romero	18/04/2024, 17:44	CDT-RE-2024-01425; constancia del 19/04/2024	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Pedro Norberto Triana\2-CONTRALORIA-Versión libre -PRF 112-043-2023.docx – Folio 88	IV.2
5	Ampliación de la versión libre ("Versión Libre 034 a (1) proceso 112-043 2025.docx"), único adjunto del correo	Gildardo Cardona Castañeda	15/10/2025, 16:15	CDT-RE-2025-00004322 del 16/10/2025, 11:44	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\ 16Oct2025_ConstRecAmpliaVersLibCDT-RE-2025-00004322_1.pdf y 16Oct2025_VersLibAmpliadaGildardoCDT-RE-2025-00004322_2.docx – Folio 88	IV.1
6	Estudio de Conexión Diseño Eléctrico – Urbanización Villa Hanna (ene. 2020), con factibilidad 488-2019, recibo de pago y aprobación E.C. 132-2020 del 20/07/2020	Gildardo Cardona Castañeda (*)	01/12/2025, 15:19	CDT-RE-2025-00004941 del 03/12/2025, 08:46	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\ 01Dic2025_EstudConexDiseñoElect_112_043-2023.pdf – Folio 88	V.1 y V.6
7	Dictámenes RETIE 231120-75789, 231120-75790 y 231120-75791 del 23/11/2020 (CERTIRETIE S.A.S.)	Gildardo Cardona Castañeda (*)	01/12/2025, 15:19	CDT-RE-2025-00004941 del 03/12/2025, 08:46	Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\ 01Dic2025_CERTIRETIE RETIE.pdf – Folio 88	V.2 y V.3

(*) El correo proviene de la cuenta gildardocardona@hotmail.com y lo suscribe Gildardo Cardona Castañeda; en el sello de radicación figura como remitente Raúl Iván Robayo Almanza, ingeniero autor del estudio.

Fuente: constancias de recibo de Ventanilla Única (sello de radicación CDT-RE) y correos electrónicos que reposan en el CD del Legajo Uno, Folio 88.
Elaboró: Jose Saín Serrano Molina

Fuente: *08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx,* ***hoja "Anexo1 Trazabilidad".*** *Todos los documentos reposan en el CD del Legajo Uno (Folio 88).*

---

[23] *Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\16Oct2025_ConstRecAmpliaVersLibCDT-RE-2025-00004322_1.pdf (constancia) y 16Oct2025_VersLibAmpliadaGildardoCDT-RE-2025-00004322_2.docx (escrito)* – **Folio 88.**
[24] *Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\01Dic2025_EstudConexDiseñoElect_112_043-2023.pdf* – **Folio 88.**
[25] *Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\01Dic2025_CERTIRETIE RETIE.pdf* – **Folio 88.**

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

VINCULACIÓN AL GARANTE

En el proceso de responsabilidad fiscal, cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentran amparados por una póliza, se vinculará a la compañía Aseguradora, en calidad de Tercero Civilmente Responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del implicado (Artículo 44 Ley 610 de 2000)[26].

La compañía aseguradora o garante, en su calidad de tercero civilmente responsable, responderá hasta el monto especificado en la póliza de seguros y su respectivo contrato.

Para el caso particular se debe tener en cuenta que el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio del Carmen de Apicalá - FOVISORCA, mediante oficio Código Interno FOVI 100.08.102.2022 del 18 de agosto de 2022; no allegó copia de pólizas de manejo global de las vigencias afectadas con el citado daño patrimonial; manifestando que:

> "...dentro de la información que se almacena y reposa en la oficina de FOVISORCA, no fue posible encontrar póliza de manejo..."
>
> "...argumentaron que no se convinieron las pólizas de manejo dentro de las vigencias de su actuación, y que al parecer, anterior a estas vigencias tampoco se venía implementando las pólizas de manejo, prácticamente desde la creación de FOVISORCA, con la misma orientación se actuó en lo que va corrido de esta vigencia desde el 2020 hasta la fecha, toda vez que nos atuvimos sólo a lo que se manifiesta dentro de los estatutos de FOVISORCA, por los cuales nos regimos, sobre todo desde y, por el acuerdo 025 de 2006..."

En consecuencia, al no existir póliza que ampare los riesgos derivados de los hechos objeto de la presente investigación, no se vinculó compañía aseguradora en calidad de tercero civilmente responsable.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

I. Marco de la decisión

El proceso de responsabilidad fiscal es una actuación administrativa de carácter patrimonial y resarcitorio (Ley 610 de 2000, artículos 1 y 4; Sentencias SU-620 de 1996, C-189 de 1998 y C-840 de 2001). Su estructuración exige la concurrencia de tres elementos conforme lo establece el artículo 5º:

> **"ARTÍCULO 5º. Elementos de la responsabilidad fiscal.** La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o ~~gravemente~~[27] culposa[28] atribuible a **una persona que realiza gestión** fiscal.. ~~o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado.~~ - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores".

---

[26] Ley 610 del 15 de agosto de 2000, Artículo 44: **Artículo 44. Vinculación del garante.** Cuando el presunto responsable, o el bien o contrato sobre el cual recaiga el objeto del proceso, se encuentren amparados por una póliza, se vinculará al proceso a la compañía de seguros, en calidad de tercero civilmente responsable, en cuya virtud tendrá los mismos derechos y facultades del principal implicado. La vinculación se surtirá mediante la comunicación del auto de apertura del proceso al representante legal o al apoderado designado por éste, con la indicación del motivo de procedencia de aquella.

[27] Texto modificado por el Decreto Ley 403 de 2020 declarado inexequible por la Corte mediante Sentencia C-090-2022 del 10 de marzo de 2022, Magistrado Ponente Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[28] Ley 1474 Artículo 118. Determinación De La Culpabilidad En Los Procesos De Responsabilidad Fiscal. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

- Apartes, del inciso 1o. texto original, tachados declarado **INEXEQUIBLES** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-090 del 10 de marzo de 2022 y declaró la REVIVISCENCIA del Articulo 5 de la Ley 610 de 2000, Magistrado Sustanciador Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Si uno solo de ellos no se acredita, no hay responsabilidad fiscal.

De los tres, el daño es la médula del proceso. Como lo recuerda la Corte Constitucional en la Sentencia SU-620 de 1996, citada en el propio auto de apertura, el daño debe ser **cierto, especial, anormal y cuantificable con arreglo a su real magnitud**, y en su determinación debe examinarse también si la administración obtuvo algún beneficio. Por eso el daño se examina primero: si no está probado, todo análisis sobre la autoría y la calificación de la conducta resulta inútil.

La doctrina nacional ha insistido en esa prelación lógica. El doctor Juan Carlos Henao, en su obra *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés* (Universidad Externado de Colombia, pp. 35 y 36), recoge la enseñanza del doctor Fernando Hinestrosa en los siguientes términos:

> "El daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y el juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil."

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado así:

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. <Apartes tachados INEXEQUIBLES>

> Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, ~~uso indebido~~ o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ~~inequitativa~~ e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.
>
> Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Las expresiones "uso indebido" e "inequitativa" del inciso primero fueron declaradas **INEXEQUIBLES** por la Corte Constitucional en la Sentencia C-340 del 09 de mayo de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), que declaró exequible la expresión "intereses patrimoniales del Estado";

El inciso segundo fue declarado **EXEQUIBLE** en la Sentencia C-840 del 09 de agosto de 2001 (M.P. Jaime Araújo Rentería). Se trata, por tanto, de un fenómeno estrictamente pecuniario: una pérdida efectiva de recursos, un empobrecimiento del erario, que excluye el perjuicio inmaterial y la sola irregularidad sin consecuencia económica.

Ese daño, además, debe producirse en ejercicio de **gestión fiscal**, que el artículo 3 de la misma ley define como:

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. Sub Raya Fuera de Texto

No toda conducta del servidor o del particular interesa al proceso fiscal: solo la que, en ese ámbito, cause un daño patrimonial con **dolo o culpa grave**.

Los **tres elementos** de la responsabilidad fiscal son **concurrentes e inescindibles** (Sentencias C-840 de 2001, C-340 de 2007 y SU-431 de 2015), y cada uno tiene su propia exigencia:

Elementos concurrentes de la responsabilidad fiscal

Daño	Conducta	Nexo causal
Cierto, real, objetivamente verificable y cuantificable en su real magnitud	Dolosa o gravemente culposa, individualizada en cada gestor fiscal	Directo y determinante entre la conducta y el daño

Jurisprudencia aplicable. El Consejo de Estado, en la sentencia del 16 de marzo de 2017, radicación 68001-23-31-000-2010-00706-01 (Sección Primera), precisó el estándar de certeza que se exige frente al daño:

"(...) Es indispensable que se tenga una certeza absoluta con respecto a la existencia del daño patrimonial, por lo tanto, es necesario que la lesión patrimonial se haya ocasionado realmente, esto es, que se trate de un daño existente, específico y objetivamente verificable, determinado o determinable (...) lo que significa que el daño patrimonial debe ser por lo menos cuantificable en el momento en que se declare responsable fiscalmente a una persona (...)".

En esa misma providencia se reitera lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001: "si no existe un perjuicio cierto, un daño fiscal, no hay cabida para la declaración de dicha responsabilidad". De esa línea jurisprudencial se desprenden las características que debe reunir el daño fiscal para sustentar una imputación:

- **Antijurídico:** un daño que el Estado no está en la obligación jurídica de soportar, resultado de una gestión fiscal irregular realizada con dolo o culpa grave.
- **Patrimonial:** una lesión a los bienes y recursos públicos, no una irregularidad formal sin consecuencia económica.
- **Cierto:** no un perjuicio eventual, hipotético o fundado en meras posibilidades o especulaciones; debe quedar establecida la certeza de su ocurrencia.
- **Objetivamente verificable:** demostrable mediante protocolos, mediciones o pruebas técnicas que puedan ser examinadas y controvertidas.
- **Cuantificable:** expresable en valores y cantidades conforme a su real magnitud, examinando además si la administración obtuvo algún beneficio.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

En la misma línea, el **Consejo de Estado, Sección Primera, en Sentencia** del 28 de agosto de 2020, radicación 25000-23-24-000-2012-00759-01 (C.P. Oswaldo Giraldo López), confirmó la nulidad de un fallo con responsabilidad fiscal proferido por la Contraloría General de la República contra la Sociedad Colombiana de Arquitectos, **porque el daño no se encontraba acreditado**: el órgano de control "no realizó un estudio completo respecto de la existencia del daño patrimonial a los recursos del Estado". La carga de demostrar el daño, en su existencia y en su cuantía, corresponde al órgano de control, y una cuantificación que no se apoya en un estudio completo no sostiene una declaración de responsabilidad fiscal. Negrilla y Subraya Fuera de Texto

La **certeza del daño** no es un requisito que deba suplir el investigado demostrando su inexistencia. Es un presupuesto que debe acreditar el órgano de control para poder imputar. Si el daño no está probado con certeza, conforme a la ley y a la jurisprudencia constitucional citada, no hay lugar a imputación y procede el archivo; exigir a los vinculados que prueben que no hubo daño invertiría la carga de la prueba.

En la etapa de investigación, el artículo 48 de la Ley 610 de 2000 solo permite imputar cuando **esté demostrado objetivamente el daño** y existan pruebas serias que comprometan la responsabilidad de los implicados. A su vez, el artículo 22 exige que toda providencia se funde en pruebas legal y oportunamente allegadas; el artículo 23 exige certeza del daño para fallar con responsabilidad; el artículo 26 ordena apreciar las pruebas en conjunto según la sana crítica; y el artículo 28 condiciona el valor de la prueba trasladada, incluido el hallazgo, a que se haya recaudado con el lleno de los requisitos sustanciales de ley.

II. Estándar de valoración del informe técnico que soporta el hallazgo

Cuando el daño se afirma a partir de una evaluación técnica de obra, el informe que la contiene es el soporte central del hallazgo y debe reunir por sí mismo los atributos de **idoneidad, veracidad, exactitud, verificación, constatación, certificación y rigor técnico**. Aunque el informe técnico de auditoría no es en estricto sentido un dictamen pericial, su fuerza de convicción depende de los mismos estándares que fijan los artículos 226 y 232 del Código General del Proceso, aplicables por la remisión del artículo 66 de la Ley 610 de 2000: debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado, y explicar los exámenes, métodos, instrumentos e investigaciones de los que deriva sus conclusiones. Además, el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 exige que los informes técnicos se pongan a disposición de los sujetos procesales para su contradicción, lo cual solo es posible si el informe expone su método y sus datos.

Para este Despacho, **las conjeturas y las apreciaciones subjetivas no tienen cabida en el proceso de responsabilidad fiscal para imputar ni para fallar con responsabilidad.** Cada conclusión del hallazgo se valora, entonces, reconstruyendo la inferencia que la sostiene: qué se observó y con qué prueba, frente a qué obligación contractual o norma técnica se comparó, y qué razonamiento técnico une lo uno con lo otro. Si uno de esos eslabones es supuesto y no probado, la conclusión no alcanza el estándar de certeza.

Debe distinguirse, igualmente, entre la irregularidad formal y el daño sustancial. Las deficiencias en la planeación, en la redacción contractual o en la documentación de una actividad pueden tener relevancia administrativa o disciplinaria, pero solo adquieren trascendencia fiscal cuando se traducen en una pérdida efectiva de recursos. El daño fiscal no puede deducirse de la mera inobservancia de formas, de faltas adjetivas o de cláusulas

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

procedimentales (Sentencia C-840 de 2001).

Por último, tratándose de hechos que requieren **conocimientos especializados**, como cantidades de obra, alcance de diseños eléctricos o certificaciones técnicas, **el medio conducente para establecerlos es la prueba técnica.** Sus vacíos no pueden suplirse por vía indiciaria, porque el hecho indicador debe estar debidamente probado (artículo 240 del Código General del Proceso) y en este caso sería precisamente el dato que el informe no logró establecer.

III. Lo que contiene el soporte técnico del hallazgo

Revisado el expediente, el Despacho constata que el único soporte del presunto daño es el texto del hallazgo y el cuadro transcrito en los fundamentos de hecho. El informe de la visita técnica realizada por la Ingeniera Civil de la Dirección Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente, al que se refieren el hallazgo y el auto de apertura, **no fue trasladado ni aparece relacionado entre los soportes del CD.** Tampoco obran el acta de visita de auditoría, memorias de medición, carteras de campo, planos de referencia, registro fotográfico fechado ni la identificación de los instrumentos empleados.

A esa ausencia se suman inconsistencias que impiden tener por cierta la información del soporte:

1. **Fecha de la visita.** El auto de apertura afirma que el informe de visita técnica se realizó **"del 9 al 13 de mayo de 2023"**, fecha posterior al propio hallazgo (**13 de marzo de 2023**) que supuestamente se apoya en él. No hay en el expediente un documento que permita establecer cuándo se practicó la verificación de campo.

2. **Contrato verificado.** El análisis de la respuesta de la entidad, contenido en el hallazgo, indica que la ingeniera verificó **"a partir del acta recibo final del contrato interadministrativo N°09 de 2018"**, mientras que el contrato objeto del proceso es el No. 09 de 2019.

3. **Acto de liquidación del contrato de 2014.** El hallazgo cita la "Resolución 027 del 06 de diciembre de 2021", mientras que la respuesta de la entidad se refiere a la Resolución 027a del 6 de diciembre de 2016, mediante la cual se liquidó el contrato con COPRARQ Ltda.

4. **Aritmética del cuadro.** El total de la columna de auditoría no suma sus propios componentes; la diferencia corresponde al IVA sobre utilidad, como se expone en el numeral V.4.

La confrontación del hallazgo con los atributos que debe reunir un informe técnico se resume así:

El hallazgo, por tanto, presenta conclusiones ("cantidades encontradas por la comisión de auditoría en procedimiento de campo", "actividad que fue reconocida [...] en el ítem 1.2", "ya había reconocido a COPRARQ") sin el documento técnico del que se derivan. Esas afirmaciones son el resultado de una evaluación cuyo método no puede conocerse ni controvertirse, de modo que no cumplen los atributos de verificación, constatación, exactitud y contradicción exigidos.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Tabla No. 2 Confrontación del hallazgo con los atributos probatorios del informe técnico

Contraloría Departamental del Tolima
Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal
Tabla No. 2 Confrontación del Hallazgo Fiscal 008-142 con los Atributos Probatorios del Informe Técnico
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Atributo verificado	Exigencia	Lo que muestra el hallazgo y su traslado	Lo que muestra el expediente	Cumple	Efecto probatorio
1	Idoneidad	Profesional con competencia en la materia (redes eléctricas, RETIE)	Solo identifica a una "Ingeniera Civil"	Diseño y dictámenes suscritos por profesionales del área eléctrica	No	Competencia técnica no acreditada para la determinación eléctrica
2	Método e instrumentos	Declarar procedimiento, instrumentos y criterio de medición (art. 226 CGP)	"Procedimiento de campo" sin instrumento, criterio, tramos ni apoyos	No hay memoria, cartera de campo ni registro	No	El resultado no puede verificarse ni reproducirse
3	Patrón de comparación	Contrato, análisis de precios unitarios, planos y normas técnicas	No analizo el APU del ítem 1.1 ni el alcance del ítem 1.1	El presupuesto trae la certificación RETIE en rengión separado	No	La "doble" inclusión es una interpretación, no un hecho
4	Constatación directa	Verificación física del producto pagado	No verificó la existencia ni la utilidad del diseño de 2014	Estudio de conexión 2020 aprobado (E.C. 132-2020)	No	La premisa del doble pago no está probada
5	Fecha cierta	Fecha de la diligencia de campo	El auto de apertura la ubica en mayo de 2023, después del hallazgo (13/03/2023)	No obra documento que fije la fecha	No	Imposible relacionar la medición con el estado de la obra al recibo
6	Exactitud aritmética	Cifras consistentes entre sí	El total de la columna de auditoría no suma sus componentes	La diferencia es el IVA sobre utilidad excluido del daño trasladado (Tabla No. 6)	No	Defecto de presentación, no altera la cifra del hallazgo
7	Contradicción	Informe a disposición de los sujetos procesales (art. 117 Ley 1474)	La entidad pidió el detalle de la medición y se le negó	No se trasladó informe técnico ni acta de visita	No	Afectación del debido proceso (art. 29 C.P.)
8	Descarte de causas alternas	Excluir hechos posteriores al recibo	No considera el tiempo transcurrido desde el recibo (23/08/2021)	Red entregada y en servicio	No	Una diferencia no puede atribuirse a cantidades no ejecutadas
9	Contraste con terceros	Considerar otros registros técnicos	No menciona los dictámenes RETIE de noviembre de 2020	Dictámenes CERT-RETIE S.A.S. (acreditación ONAC 14-CIN-041 consignado en ellos), no controvertidos	No	Dato técnico independiente no controvertido
10	Coherencia documental	Referencias correctas	Cita "contrato 09 de 2018" y "Resolución 027 de 2021"	Contrato 09 de 2019; Resolución 027a de 2016	No	Resta fiabilidad al soporte
	Atributos que cumple				0	
	Atributos que no cumple				10	

Fuente: Exp. 112-043-2023 – Hallazgo 008-142 (numerales 3, 5, 6 y 8), Auto de Apertura 034; Estudio de Conexión y Diseño Eléctrico (ene. 2020); Dictámenes RETIE 231120-75788/90/91
Elaboró: José Stiv Serrano Molina

Fuente: *08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx, hoja "Tabla2 Confrontación". De diez atributos verificados, el hallazgo no cumple ninguno.*

IV. Valoración de las versiones libres, del material probatorio aportado y de los antecedentes judiciales

La versión libre y espontánea es una garantía del derecho de defensa (artículo 42 de la Ley 610 de 2000), no una prueba de cargo. Lo que en ella se afirma se valora conforme a la sana crítica: tiene fuerza de convicción en la medida en que se corrobora con documentos o con otros medios de prueba, y carece de ella cuando es una afirmación aislada. El Despacho aplica a las versiones el mismo estándar que aplicó al hallazgo: **ni las conjeturas del equipo auditor ni las de los vinculados prueban un hecho.**

IV.1. Versión libre de Gildardo Cardona Castañeda

Síntesis de lo manifestado. En su versión del 12 de septiembre de 2023, reenviada por correo electrónico el 17 de septiembre de 2025 y radicada el 18 de septiembre de 2025, el señor Cardona Castañeda expuso, en lo sustancial:

1. Que fue gerente de FOVISORCA del 16 de enero al 31 de diciembre de 2019 y que no estuvo presente en la elaboración del acta final de recibo y terminación del contrato, porque para entonces ya no ejercía el cargo.
2. Que el contrato suscrito con COPRARQ Ltda. en septiembre de 2014 incluía la electrificación del proyecto, pero no discriminaba valor alguno por diseños, cálculos o planos, y que COPRARQ no construyó las redes eléctricas.
3. Que el contrato de 2019 no pagó $8.610.000 por diseños, sino $7.000.000 por el ítem 1.1 de levantamiento, diseño y trámite de aprobación de planos ante el operador de red.
4. Que el operador exige un diseño reciente, elaborado por ingeniero electricista y ajustado a la regulación vigente, de modo que cualquier diseño de 2014 habría sido obsoleto en 2019; y que el plano entregado a EGETSA era un plano de planta general con la ubicación de los lotes.
5. Que la certificación RETIE es un trámite distinto del que se adelanta ante el operador para la entrega de la obra.
6. Que la diferencia de cantidades solo podía establecerla un perito en ingeniería eléctrica, y que en el archivo de FOVISORCA reposa un informe del ingeniero electricista Raúl Robayo,

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

vinculado a EGETSA.

7. Que el contrato de 2019 se suscribió ante la reclamación de los propietarios por la falta de energía, que llegó hasta la acción de tutela, cuyo escrito anexó.
8. Que, conforme al procedimiento del operador de red para la evaluación y el concepto de viabilidad de las conexiones al Sistema Interconectado Nacional, los proyectos con cargas iguales o superiores a 15 kVA que requieren equipos de transformación exigen un diseño eléctrico presentado por ingeniero electricista, revisado y aprobado por el operador, requisito que se aplica también a los proyectos urbanísticos.

En la ampliación de octubre de 2025 agregó:

(i) que la profesional que practicó la evaluación técnica es ingeniera civil y no acredita conocimientos en ingeniería eléctrica ni en montajes, por lo que carecía de **idoneidad para pronunciarse sobre el RETIE** y sobre las cantidades de red;

(ii) que el valor que la auditoría atribuye a los diseños de 2014 se tomó de un acta parcial de obra del contrato con COPRARQ que no está firmada por el interventor ni por la representante legal de FOVISORCA (a quienes identifica como Oscar Megia Conde y Diana Carolina Esquvel Ortiz), que ese mismo valor vuelve a figurar en el acta parcial No. 2, y que esos diseños no reposan en la entidad; y

(iii) que, de existir alguna irregularidad, estaría en el contrato de 2014 y no en el de 2019. El 1 de diciembre de 2025 aportó el estudio de conexión y diseño eléctrico de 2020 y los dictámenes RETIE de 2020.

El escrito de ampliación anuncia como anexo una copia del acta parcial No. 1 del contrato con COPRARQ Ltda. Sin embargo, el correo electrónico del 15 de octubre de 2025 con el que se remitió contiene un único adjunto, el propio escrito, de modo que esa acta no fue aportada. El Despacho no la requiere: se refiere al contrato de 2014, cuyo pago **no es el hecho generador que se examina en este proceso** (capítulo VI y Tabla No. 7).[29]

Valoración del Despacho.

Versión libre de Gildardo Cardona Castañeda – afirmación, corroboración y valoración

Afirmación	Corroboración en el expediente	Valoración
El ítem 1.1 valía $7.000.000 y no $8.610.000	Cuadro del hallazgo: $7.000.000 de costo directo; la cifra de $8.610.000 incluye el A.I.U. (23 %)	Exacta. No contradice el hallazgo; precisa la composición de la cifra
COPRARQ no construyó las redes ni entregó diseños	Escrito de tutela de junio de 2019 (lote vendido en 2017 sin energía); respuesta de la entidad (contrato liquidado en 2016); ningún documento acredita la entrega de diseños	Corroborada en cuanto a las redes; la entrega de diseños no está acreditada en el expediente. Debilita la premisa del doble pago
Un diseño de 2014 habría sido obsoleto en 2019	Factibilidad No. 488-2019 (exige aprobar el estudio de conexión antes de construir, con autorización del propietario al ingeniero); aprobación E.C. 132-2020 con validez de un año	Fundada en los documentos del operador
El Anexo 1 era un plano de planta general	Ni el hallazgo ni el auto de apertura describen el contenido del Anexo 1 ni lo identifican como un diseño eléctrico aprobado; el diseño aprobado en 2020	Verosímil; no es necesaria para decidir

[29] *Expediente Legajo Uno\CD\Versiones\Gildardo Cardona\16Oct2025_ConstRecAmpliaVersLibCDT-RE-2025-00004322_1.pdf, que registra «1 archivo adjunto (36 KB)»* – **Folio 88**.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Afirmación	Corroboración en el expediente	Valoración
	es posterior y distinto	
La certificación RETIE es distinta del trámite ante el operador	El cuadro del hallazgo la presupuesta en renglón separado; dictámenes de CERTIRETIE S.A.S. de noviembre de 2020	Corroborada
El acta parcial de COPRARQ carece de firmas de FOVISORCA	Anunciada como anexo, no fue aportada: el correo del 15/10/2025 trae un único adjunto, el escrito	No es necesario decidirla: se refiere al contrato de 2014
La ingeniera civil no acredita idoneidad en electricidad	El hallazgo solo la identifica como "Ingeniera Civil" y "profesional técnica idónea"; los dictámenes RETIE están suscritos por profesionales del área eléctrica	Pertinente. Se suma a la falta de método, que es la falencia determinante
Existe un informe del ingeniero Raúl Robayo en FOVISORCA	No fue aportado; sí obran su estudio de conexión y los dictámenes RETIE	No se valora el informe no aportado
No participó en el recibo final	Fue gerente hasta el 31 de diciembre de 2019; el acta de recibo final es del 23 de agosto de 2021	Corroborada

Valor probatorio de los documentos aportados con la ampliación. El artículo 42 de la Ley 610 de 2000 permite al implicado aportar las pruebas que considere conducentes dentro de su exposición libre, y el artículo 25 consagra la libertad probatoria. Los documentos que el señor Cardona Castañeda aportó con la ampliación de su versión libre hacen parte del expediente y se valoran en conjunto con las demás pruebas. No son simples afirmaciones del vinculado: provienen de terceros ajenos al proceso, como el **operador de red Celsia Tolima S.A. E.S.P.**, el ingeniero electricista diseñador y un organismo de inspección acreditado. Conforme al artículo 262 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 66 de la Ley 610 de 2000, los documentos declarativos emanados de terceros se aprecian sin necesidad de ratificación, salvo que la contraparte la solicite, lo que no ocurrió. Esos documentos están amparados por el principio de buena fe (artículo 83 de la Constitución) y se presumen auténticos mientras no sean tachados (artículo 244 del Código General del Proceso); ninguno ha sido tachado ni controvertido. Además, su contenido es coherente entre sí y con los hechos que reconoce el propio hallazgo: las fechas, el proyecto, la carga, los profesionales y los propietarios de la instalación coinciden en todos ellos.

Los extensos apartes de la ampliación sobre el contenido del **RETIE**, sus costos y la referencia a la Resolución 40117 de 2024 son argumentación general y no prueba; además, esa resolución es posterior a los hechos, que se rigen por la Resolución 90708 de 2013. El Despacho no les otorga valor probatorio. Lo decisivo de su intervención son los documentos aportados el 1 de diciembre de 2025, que provienen del operador de red y de un organismo de inspección acreditado, terceros ajenos al proceso, y que acreditan la prestación de los servicios cuestionados. También se advierte que en la ampliación la descripción del valor de $2.417.683 resulta confusa en un pasaje, sin que ello afecte la conclusión, pues el propio cuadro del hallazgo y los dictámenes resuelven el punto.

IV.2. Versión libre de Pedro Norberto Triana Romero

Síntesis de lo manifestado. En su versión escrita del 17 de abril de 2024, el señor Triana Romero expuso:

1. Que asumió la gerencia el 1 de enero de 2020, con el contrato ya suscrito por la administración anterior y en ejecución, y que fue el supervisor del contrato.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

2. Que en la ejecución no se encontraron los diseños de 2014 a que alude el hallazgo y que el diseño de redes eléctricas fue efectivamente ejecutado por EGETSA, razón por la cual se avaló su pago.
3. Que la administración anterior convino que la certificación RETIE se tramitaría por separado del trámite de entrega ante el operador, y que así se hizo para adelantar ese trámite.
4. Que el recibo de la obra se hizo con una supervisión "muy estricta" y que las cantidades medidas de los ítems 2.6, 2.7, 3.4 y 3.5 concordaban con las del acta; y que, si la auditoría encontró menos red, pudo deberse a un hurto posterior a la entrega de la obra a los beneficiarios, ajeno a FOVISORCA.
5. Que no actuó con dolo ni culpa grave y que se le desvincule y se archive el proceso.

Pruebas aportadas. El archivo de soportes radicado con la versión (CDT-RE-2024-01425) contiene únicamente los escritos de versión libre de los procesos 112-042-2023, 112-043-2023 y 112-044-2023. No acompañó actas de medición, memorias ni registros del recibo. El correo electrónico del 18 de abril de 2024 con el que se remitieron cita en su asunto el proceso 112-041-2023; se trata de un error de transcripción que no afecta su incorporación, porque el archivo correspondiente identifica expresamente el proceso 112-043-2023.[30]

Valoración del Despacho.

Versión libre de Pedro Norberto Triana Romero – afirmación, corroboración y valoración

Afirmación	Corroboración en el expediente	Valoración
Fue supervisor y recibió el contrato en ejecución	Acta de recibo final del 23 de agosto de 2021, durante su gerencia; respuesta de la entidad en la auditoría	Corroborada. Ubica en él la etapa de recibo y pago final
El diseño lo ejecutó EGETSA	Estudio de conexión y diseño eléctrico de 2020 y aprobación E.C. 132-2020. La versión cita por error el "contrato 09-2018"; el contexto muestra que se refiere al de 2019	Corroborada
La certificación RETIE se tramitó por separado	Dictámenes de CERTIRETIE S.A.S. del 23 de noviembre de 2020, anteriores al recibo final; renglón separado en el presupuesto	Corroborada
Las cantidades se midieron y coincidían con el acta	No aportó memoria de medición. El acta de recibo, como documento público, conserva su presunción de veracidad	Su sola afirmación no prueba las cantidades; pero la carga de probar el daño es del órgano de control (artículos 22 y 23 de la Ley 610 de 2000)
La diferencia pudo deberse a hurto posterior	No obra denuncia, informe ni constatación alguna	Conjetura sin respaldo; no se tiene por probada
No hubo dolo ni culpa grave	*Se analiza en el capítulo VI*	*Ver capítulo VI*

El Despacho resalta que la hipótesis del hurto recibe el mismo tratamiento que la medición de la auditoría: ninguna de las dos está probada. La consecuencia de esa incertidumbre no puede recaer en el investigado, porque es al órgano de control al que corresponde demostrar con **certeza el daño**. Lo que sí revela la hipótesis es que la auditoría no descartó causas posteriores al recibo que pudieran explicar una eventual diferencia.

[30] Constancia de recibo del 19 de abril de 2024 (CDT-RE-2024-01425): correo del 18 de abril de 2024, 17:44, con tres adjuntos: «1-CONTRALORÍA-Versión libre -PRF 112-042-2023 - copia.docx», «2-CONTRALORÍA-Versión libre -PRF 112-043-2023.docx» y «3-CONTRAORÍA-Versión libre -PRF 112-044-2023.docx». *Expediente Legajo Uno|CD|Versiones|Pedro Norberto Triana|***Folio 88**.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Por otra parte, en la etapa de auditoría FOVISORCA, bajo la gerencia del señor Triana Romero, solicitó que se le informara "con mayor detalle (pormenorizada)" los valores de la verificación en campo, para confirmar o descartar la diferencia. El equipo auditor negó la solicitud, al considerar que el cuadro del hallazgo ya presentaba el detalle. Sin embargo, el cuadro es el resultado de la medición, no la medición misma: no indica tramos, apoyos, método ni instrumento. Esa negativa privó a la entidad de la posibilidad de contradecir el dato técnico desde la auditoría, en contravía de la garantía que luego consagra para el proceso el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011.

Finalmente, la versión invoca la Sentencia C-512 de 2013 sobre las presunciones de **dolo y culpa grave**. El Despacho precisa que esas presunciones solo operan cuando está probado el hecho en que se fundan, lo que en este caso no ocurre, como se explica en el capítulo VI.

IV.3. EGETSA S.A. E.S.P.: ausencia de versión libre

EGETSA S.A. E.S.P. fue citada a rendir versión libre el 25 de julio de 2023. Por medio de apoderado radicó poder y solicitó copia del expediente el 24 de julio de 2023, y el 3 de agosto de 2023 el Despacho le remitió la copia de los expedientes de los procesos 112-042-2023, 112-043-2023 y 112-044-2023 mediante enlace. El 13 de agosto de 2025, ante una nueva citación, el apoderado solicitó rendir la versión por escrito y afirmó no haber tenido acceso al expediente. El Despacho reconoció personería al abogado Edwin Fernando Saavedra Medina mediante el Auto No. 033 del 24 de septiembre de 2025 y, con el Oficio CDT-RS-2025-00004539 de la misma fecha, le remitió de nuevo copia del expediente y le autorizó rendir la versión por escrito. EGETSA S.A. E.S.P. no presentó versión libre. En el auto de apertura se dejó constancia de que la gerente de EGETSA S.A. E.S.P. para la época de suscripción del contrato, María Azucena Ramírez Sandoval, falleció el 7 de enero de 2021, por lo que no fue vinculada; la persona jurídica fue vinculada por medio de su representante legal, Jonathan Eduardo Suárez Barrera, gerente desde el 6 de agosto de 2021.[31]

Esta circunstancia no impide la decisión de archivo. El artículo 42 de la Ley 610 de 2000 consagra la versión libre como garantía de defensa del implicado y exige que haya sido escuchado, o que esté representado por apoderado de oficio, **antes de que se dicte auto de imputación**. La ley no la exige para archivar, porque el archivo no impone carga alguna al vinculado: le es favorable y pone fin a la actuación en su beneficio. Además, el Despacho garantizó la oportunidad de ser oído en dos ocasiones y por escrito, de modo que no hay afectación del debido proceso.

Por lo demás, la ejecución a cargo de EGETSA puede valorarse con los documentos que obran en el expediente: el estudio de conexión elaborado por el ingeniero de la obra, su aprobación por el operador y los dictámenes RETIE en los que EGETSA figura como propietaria de la instalación junto con FOVISORCA. Si la decisión fuera de imputación, sería indispensable escucharla previamente; al ser de archivo, su versión no es necesaria.

IV.4. La acción de tutela promovida por la comunidad de Villa Hanna

Contenido. Con su versión libre, el señor Cardona Castañeda aportó el escrito de acción de tutela presentado el 27 de junio de 2019 ante el Juez Promiscuo Municipal de Carmen de Apicalá por el Personero Municipal, Rubén Darío Ibagón Cubides, en nombre del señor

[31] Auto de Apertura No. 034 del 25 de mayo de 2023, págs. 3 a 6, **Legajo Uno, Folios 13 - 21.** El auto acogió el concepto de la Contraloría General de la República del 29 de mayo de 2014 sobre la muerte del presunto responsable antes de iniciarse el proceso.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Néstor Armando Zambrano Espejo, contra FOVISORCA. Según el escrito, el accionante compró a FOVISORCA el lote 14 de la manzana J de la Urbanización Villa Hanna mediante la Escritura Pública No. 0129 del 4 de febrero de 2017 de la Notaría Única de Melgar, en la que el vendedor declaró entregar el inmueble con las redes de alcantarillado, acueducto y energía eléctrica. Dos años después el lote seguía sin servicio, el accionante debía construir su vivienda con una conexión prestada por un vecino que luego le fue retirada, y sus peticiones a la entidad no habían obtenido respuesta de fondo. Con apoyo en las Sentencias T-761 de 2015 y T-189 de 2016, pidió amparar sus derechos a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas, y ordenar a FOVISORCA garantizar el acceso a la energía eléctrica. El escrito, dirigido al Juez Promiscuo Municipal, doctor Pablo Emilio Zúñiga Mayor, señala como gerente de la entidad accionada al señor Gildardo Cardona Castañeda y relata que el accionante había acudido a él en repetidas ocasiones para conocer la fecha en que la urbanización contaría con la red interna de distribución de energía, sin obtener respuesta favorable. Como anexos relaciona la copia del documento de identidad del accionante y la de la Escritura Pública No. 0129 del 4 de febrero de 2017.[32]

Alcance probatorio. En el expediente obra solo el escrito de tutela. No obran el auto admisorio, el fallo ni constancias de cumplimiento, y no existen otras acciones ni decisiones judiciales sobre estos hechos. Por tanto, el documento prueba que la acción se presentó y cuál era la situación que denunciaba la comunidad a mediados de 2019, pero no prueba una orden judicial.

Relevancia para la decisión. Pese a ese límite, el documento es pertinente por cinco razones:

1. **Confirma que en 2019 no existía red eléctrica derivada del contrato de 2014.** La comunidad seguía sin servicio cinco años después de suscrito ese contrato. En cuanto a los diseños, no obra prueba de que COPRARQ los hubiera entregado: el hallazgo no la aporta y ambos gerentes manifestaron que no reposan en la entidad. Esto corrobora la versión de los vinculados y debilita la premisa del doble pago.

2. **Acredita la obligación jurídica de FOVISORCA.** La entidad había vendido lotes declarando entregarlos con redes de energía. El Contrato 09 de 2019, suscrito seis meses después de la tutela, respondió a ese deber y al mandato constitucional de garantizar servicios públicos esenciales (artículos 51 y 365 de la Constitución). No fue un gasto superfluo.

3. **Explica el alcance del objeto contractual.** Para que la urbanización tuviera servicio no bastaba con instalar cables: había que obtener la factibilidad, diseñar, aprobar el diseño ante el operador, construir, **certificar conforme al RETIE** y entregar la red. Por eso el objeto incluyó la "puesta en funcionamiento", y por eso el diseño y la certificación eran parte necesaria del contrato y no una duplicidad.

4. **Ilustra el beneficio obtenido.** El contrato superó la situación de vulnerabilidad que motivó la tutela, lo que, conforme a la Sentencia SU-620 de 1996, debe considerarse al valorar el daño (numeral V.6).

5. **Sitúa en el tiempo la gestión del gerente vinculado.** La tutela se dirigió contra la entidad cuando la gerencia la ejercía el señor Gildardo Cardona Castañeda. Seis meses después, bajo su misma gerencia, el ingeniero diseñador solicitó la factibilidad

[32] *Expediente Legajo Uno|CD|Versiones|Gildardo Cardona|Tutela Fovisorca (escrito de tutela de siete páginas, hechos 1 a 7, pretensiones y anexos)* – **Folio 88.**

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

de conexión ante el operador (17 de diciembre de 2019) y FOVISORCA suscribió el Contrato 09 de 2019 (18 de diciembre de 2019). La respuesta de la administración a la reclamación fue contratar la solución técnica completa, conducta que no refleja descuido sino atención de la obligación reclamada.

El Despacho precisa, en todo caso, que la tutela no acredita las cantidades ejecutadas. Su valor se limita al contexto, a la necesidad del contrato y a la ausencia de obras útiles anteriores.

V. Análisis del daño patrimonial

El hallazgo integra el presunto daño con tres componentes de distinta naturaleza. El Despacho analiza cada uno aplicando la misma secuencia: afirmación del hallazgo, hecho efectivamente observado, patrón de comparación, razonamiento técnico, prueba obrante y conclusión.

Tabla No. 3 Composición del presunto daño por componente

Contraloría Departamental del Tolima

Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal

Tabla No. 3 Composición del Presunto Daño de $13.062.964 por Componente

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Componente	Costo directo	Factor AIU	Vr. con AIU (Despacho)	Vr. según hallazgo	Diferencia	Naturaleza de la afirmación del hallazgo
	Factor A.I.U. (16 % + 2 % + 5 %)		23.0%				
1	Ítem 1.1 – Diseño y trámite de aprobación ante el operador	$ 7,000,000	23.0%	$ 8,610,000	$ 8,610,000	$ -	Inferencia: supone un diseño útil de 2014 que no verificó
2	Certificación RETIE	$ 2,417,683	0.0%	$ 2,417,683	$ 2,417,683	$ -	Interpretación del ítem 1.2 sin análisis de precios unitarios
3	Diferencias de cantidades ítems 2.6, 2.7, 3.4 y 3.5	$ 1,654,700	23.0%	$ 2,035,281	$ 2,035,281	$ -	Resultado de medición sin método, instrumento ni fecha cierta
	Total			**$ 13,062,964**	**$ 13,062,964**	**$ -**	El hallazgo aplica A.I.U. pero no el IVA sobre utilidad que sí cobra el acta final. Ningún componente se apoya en verificación documentada en el traslado.

Lectura: la cifra del hallazgo se reconstruye aplicando el A.I.U. del 23 % a los costos directos de los ítems 1.1 y de cantidades, más el valor de la certificación RETIE. Ningún componente se apoya en una medición o verificación documentada en el traslado.

Fuente: Exp. 112-043-2023 – Hallazgo Fiscal 008-142 (numerales 1 a 3 y cuadro); Tabla No. 6 de este papel de trabajo.

Elaboró: José Sain Serrano Molina

Fuente: 08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx, hoja "Tabla3 Composición Daño". El A.I.U. del 23 % corresponde a administración 16 %, imprevistos 2 % y utilidad 5 %.

V.1. Ítem 1.1 – Levantamiento, diseño y trámite de aprobación de planos ante el operador de red ($8.610.000)

Afirmación del hallazgo. El pago sería un doble reconocimiento, porque en 2014 FOVISORCA habría pagado a COPRARQ Ltda. $10.236.550 por "diseño general redes eléctricas y planos para certificación", y porque el parágrafo de la cláusula segunda del contrato de 2019 indica que la obra se ejecutaría "en virtud del plano que para el efecto se tiene, denominado Anexo 1". La cifra de $8.610.000 corresponde al valor directo del ítem ($7.000.000) más administración, imprevistos y utilidad (23 %).

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Hecho observado. La auditoría no verificó la existencia, el contenido ni la utilidad de un diseño eléctrico elaborado en 2014. Su conclusión se apoya en informes de interventoría del contrato de servicios profesionales No. 001 de 2014 y en un acta parcial del contrato con COPRARQ, es decir, en documentos que registran un cobro, no en el producto mismo. **La cantidad "0,00"** asignada al ítem no proviene de una constatación de que EGETSA no hubiera diseñado, sino de la inferencia de que ese diseño era innecesario.

Patrón de comparación. El ítem 1.1 del contrato de 2019 comprende tres actividades: levantamiento, diseño y trámite de aprobación de los planos ante el operador de red. Un "plano que se tiene", denominado Anexo 1, no equivale a un diseño eléctrico aprobado por el operador. Según la versión libre de Gildardo Cardona, el Anexo 1 era un plano de planta general con la ubicación de los lotes, a partir del cual debía elaborarse el diseño.

Razonamiento técnico. Una red de media y baja tensión con transformador requiere un estudio de conexión y un diseño eléctrico elaborados por ingeniero electricista, revisados y aprobados por el operador de red con base en un certificado de factibilidad vigente, y ajustados al **RETIE** y a la **NTC 2050**. Esa aprobación tiene vigencia limitada. Por tanto, aun si en 2014 hubiera existido algún diseño, para conectar la red en 2020 era técnicamente necesario actualizarlo y tramitar su aprobación ante el operador. La premisa del hallazgo, según la cual el pago de **2019 duplicaba un producto ya disponible, no está demostrada**.

Prueba obrante. El expediente contiene el **"Estudio de Conexión Diseño Eléctrico – Urbanización Villa Hanna"** de enero de 2020, elaborado por el Ingeniero Electricista Raúl Iván Robayo Almanza (M.P. CN205-32556), con el Certificado de Factibilidad de Conexión No. 488-2019 expedido por Celsia Tolima S.A. E.S.P. el 20 de diciembre de 2019, las observaciones y respuestas de revisión ante el operador, el recibo de pago del estudio de conexión del 14 de julio de 2020 y la constancia de aprobación E.C. No. 132-2020 del 20 de julio de 2020, con validez de un año, estampada por el operador en el resumen del proyecto. Además, los dictámenes **RETIE** de CERTIRETIE S.A.S. identifican al mismo ingeniero como diseñador de la instalación y registran como cumplidos los requisitos de planos, diagramas, especificaciones técnicas y memorias de cálculo. Frente al contrato de 2014, no obra prueba de que COPRARQ hubiera entregado diseños a FOVISORCA; según las versiones libres y la respuesta de la entidad, ese contrato fue liquidado con declaratoria de incumplimiento.[33]

Alcance del diseño. El estudio precisa, además, lo que se pagó en el ítem 1.1: un diseño para la **totalidad de la urbanización** —151 usuarios residenciales y dos cuentas de alumbrado público—, con una carga de diseño de 225 kVA distribuida en dos transformadores de 112,5 kVA (73 y 78 usuarios) y construcción por fases. Su resumen identifica como propietarios del **proyecto a EGETSA S.A. E.S.P**. y a **FOVISORCA**. El Certificado de Factibilidad de Conexión No. 488-2019 se expidió en respuesta a la solicitud radicada por el ingeniero diseñador el 17 de diciembre de 2019, y advierte que no implica la aprobación del proyecto, que el estudio de conexión debe aprobarse antes de construir y que el ingeniero debe contar con la autorización del propietario. El diseño aprobado cubre, entonces, la urbanización completa, de modo que su utilidad no se agota en la primera fase construida con el Contrato 09 de 2019.

---

[33] *Expediente Legajo Uno\|CD\|Versiones\|Gildardo Cardona\|01Dic2025_EstudConexDiseñoElect_112_043-2023.pdf (43 páginas; la constancia de aprobación E.C. No. 132-2020 figura en la página del «Resumen del proyecto»)* – **Folio 88.**

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

La secuencia documental de la ejecución del ítem es coherente y continua:

Tabla No. 4 Cronología documental de la ejecución

Contraloría Departamental del Tolima

Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal

Tabla No. 4 Cronología Documental de la Ejecución del Diseño, la Aprobación y la Certificación RETIE

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Fecha	Actuación	Fuente
1	27/06/2019	Acción de tutela del Personero en nombre de un propietario: lote vendido en 2017 con redes de energía, sin servicio	Escrito de tutela (anexo versión libre G. Cardona)
2	17/12/2019	Solicitud de factibilidad de conexión ante Celsia Tolima (radicado 201900042966)	Estudio de conexión
3	18/12/2019	Suscripción del Contrato Interadministrativo No. 09 de 2019	Hallazgo 008-142
4	20/12/2019	Celsia expide el Certificado de Factibilidad de Conexión No. 488-2019 (13,2 kV, 225 kVA)	Estudio de conexión
5	Ene. 2020	Estudio de Conexión y Diseño Eléctrico – Ing. Raúl Iván Robayo Almanza, M.P. CN205-32556: 151 usuarios, dos transformadores de 112,5 kVA, construcción por fases	Estudio de conexión
6	14/07/2020	Pago del estudio de conexión ante el operador; tercera revisión (julio de 2020)	Estudio de conexión
7	20/07/2020	Celsia aprueba el estudio de conexión E.C. No. 132-2020 (sello: "Validez de la aprobación: Un (1) año")	Estudio de conexión
8	24/09/2020	Inspección de la instalación construida por CERTIRETIE S.A.S.	Dictámenes RETIE
9	23/11/2020	Dictámenes RETIE 231120-75789 (MT 276 m, 7 apoyos), 231120-75790 (un transformador de 112,5 kVA) y 231120-75791 (BT 364 m, 11 apoyos): "Aprobada". Primera fase	Dictámenes RETIE
10	23/08/2021	Acta de recibo final y liquidación del contrato	Informe de antecedentes 050
11	13/03/2023	Hallazgo Fiscal 008-142	Memorando CDT-RM-2023-00001417
12	25/05/2023	Auto de Apertura No. 034	Expediente

Lectura: factibilidad, diseño, aprobación por el operador, construcción y certificación se suceden en el orden que exige la técnica. La cadena es incompatible con la tesis de que la entidad pagó un diseño o una certificación que no recibió.

Fuente: Exp. 112-043-2023 – Legajo Uno, CD (Fol. 88): Estudio de Conexión y Diseño Eléctrico y Dictámenes RETIE aportados por G. Cardona (CDT-RE-2025-00004941 del 03/12/2025); escrito de tutela; Hallazgo 008-142; Informe de antecedentes 050.

Elaboró: José Saín Serrano Molina

Fuente: 08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx, hoja "Tabla4 Cronología", que incluye además la tutela de 2019, el hallazgo y el auto de apertura.

La factibilidad, el diseño, su aprobación por el operador, la construcción y la certificación se suceden en el orden que exige la técnica, y cada paso se apoya en el anterior. Esa cadena es incompatible con la tesis de que la entidad pagó un diseño que no recibió o que no necesitaba.

Conclusión. El servicio pagado en el ítem 1.1 **se prestó**: el diseño existió, fue presentado al operador, se aprobó y sirvió de base a la construcción y a la certificación RETIE. Pagar por un servicio efectivamente recibido no es un detrimento patrimonial. El contrato suscrito con COPRARQ Ltda. en 2014 no es objeto de este proceso, **y el hallazgo no probó que de él se hubiera recibido un diseño utilizable**. **El componente no constituye daño patrimonial.**

V.2. Certificación RETIE ($2.417.683)

Afirmación del hallazgo. La certificación **RETIE** ya estaría incluida en el ítem 1.2, **"Trámite de entrega de la obra construida ante el Operador de Red"**, por lo que su pago separado sería doble.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Hecho observado y patrón de comparación. El propio cuadro del hallazgo muestra la **"Certificación RETIE"** como un renglón independiente del presupuesto contractual, fuera de los costos directos y del A.I.U., con valor de $2.417.683. Es decir, el **contrato la presupuestó por separado**. La auditoría no analizó el análisis de precios unitarios del ítem 1.2 ni demostró que su valor incluyera el costo de la certificación. La afirmación de que la actividad estaba **"inmersa"** en ese ítem es una interpretación del contrato, no un hecho verificado.

Razonamiento técnico. La certificación de conformidad con el **RETIE** es un dictamen de inspección que expide un organismo de inspección acreditado ante el **ONAC**, tercero independiente del contratista y del operador de red, y que tiene un costo propio. El operador la exige como requisito para recibir la red, pero el trámite de entrega ante el operador y la inspección del organismo certificador son actividades distintas. Que una sea requisito de la otra no significa que estén pagadas en el mismo ítem.

Prueba obrante. Obran los Dictámenes de Inspección y Verificación de Cumplimiento del **RETIE** Nos. 231120-75789 (red de media tensión), 231120-75790 (transformación) y 231120-75791 (red de baja tensión), expedidos el 23 de noviembre de 2020 por **CERTIRETIE S.A.S.**, que en ellos se identifica como organismo de inspección acreditado por el ONAC bajo el código 14-OIN-041 (ISO/IEC 17020:2012), con inspección del 24 de septiembre de 2020, resultado **"Aprobada"** y como propietarios de la instalación **EGETSA S.A. E.S.P. y FOVISORCA**. Los dictámenes están suscritos por el inspector Oscar Enrique Díaz Contreras (M.P. CN205-93280) y por la directora técnica del organismo, María Orfilia Prieto Duque (M.P. SN205-08031), e identifican como diseñador y responsable de la construcción al Ingeniero Electricista Raúl Iván Robayo Almanza (M.P. CN205-32556). El dictamen de transformación certifica un transformador trifásico tipo poste de 112,5 kVA, 13.200/220-127 V, y cada dictamen se expidió en la copia destinada al operador de red, para el trámite de recibo de la instalación.[34]

Estos dictámenes fueron aportados por Gildardo Cardona Castañeda como parte de la ampliación de su versión libre. Se valoran conforme al principio de buena fe (artículo 83 de la Constitución Política) y a la presunción de autenticidad de los documentos aportados al proceso (artículo 244 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 66 de la Ley 610 de 2000). Durante el trámite no fueron tachados de falsos ni desconocidos, y ninguna prueba del expediente los contradice: ni el hallazgo ni el auto de apertura cuestionaron que la obra se hubiera certificado conforme al RETIE; lo que la auditoría discutió fue si el costo de la certificación estaba incluido en otro ítem. Además, son coherentes con el resto de la prueba documental, pues identifican como diseñador de la instalación al mismo ingeniero electricista que elaboró el estudio de conexión aprobado por el operador (E.C. No. 132-2020). Apreciados en conjunto según las reglas de la sana crítica (artículo 26 de la Ley 610 de 2000), el Despacho los tiene como prueba de que la certificación se tramitó y se obtuvo. Desvirtuar la presunción de autenticidad correspondería a quien la cuestione, y la carga de probar el daño corresponde al órgano de control, no a los investigados.

Conclusión. La certificación pagada se obtuvo. **No está demostrado el doble pago**, y el valor reconocido corresponde a un servicio efectivamente recibido por la entidad, sin el cual el operador no habría recibido la red. Exigir su reintegro equivaldría a que la entidad conservara el beneficio sin pagar su costo. **El componente no constituye daño patrimonial.**

---

[34] *Expediente Legajo Uno|CD|Versiones|Gildardo Cardona|01Dic2025_CERTIRETIE RETIE.pdf (tres dictámenes de una página)* – **Folio 88**.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

101

V.3. Diferencias de cantidades en los ítems 2.6, 2.7, 3.4 y 3.5 ($2.035.281)

Afirmación del hallazgo. La comisión de auditoría habría encontrado en campo menores longitudes de red que las pagadas en el **acta de recibo final**: 9 ML en el ítem 2.6, 34 ML en el 2.7, 23 ML en el 3.4 y 33 ML en el 3.5, por un valor directo de $1.654.700 que, con A.I.U., arroja $2.035.281.

Procedimiento que describe el hallazgo. Lo único que el hallazgo dice sobre la forma en que se determinaron las cantidades es lo siguiente:

> "$2.035.281.00 por concepto de **diferencias entre las cantidades reconocidas en acta de recibo** y **las encontradas por la comisión de auditoría en procedimiento de campo**, conforme con los soportes de **ejecución aportados por la entidad en los expedientes del contrato.**" (Negrilla y subraya fuera de texto).

Y, al analizar la respuesta de la entidad, agrega que el procedimiento fue adelantado por la **Ingeniera Civil** de **apoyo a la auditoría**, "quien verificó a partir del acta recibo final [...] las actividades descritas, diligencia que contó con el acompañamiento de funcionarios y ex funcionarios [...] suscribiendo el acta de visita de auditoría, documento que describe los resultados del proceso auditor". **Cuando la entidad pidió conocer en forma pormenorizada las medidas, el equipo auditor respondió que** "en la misma estructura de la observación se **presenta en detalle los valores del acta final** vs **acta de auditoría"**.

Lo que el procedimiento no dice. El hallazgo no indica con qué instrumento se midió (cinta, odómetro, distanciómetro, GPS o equipo topográfico), qué criterio de medición se aplicó, qué tramos y apoyos se recorrieron, desde qué puntos de referencia, **contra qué plano se compararon las longitudes**, ni en qué fecha se practicó la diligencia. Tampoco explica cómo los **"soportes de ejecución aportados por la entidad"** se convirtieron en las cantidades de la columna de auditoría. El propio equipo auditor reconoce que el acta de visita **"describe los resultados"**, **no el método, y remite como detalle al cuadro, que es otra vez un resultado.**

Así, la determinación de cantidades no se apoya en **comprobaciones concretas y explicadas**, ni en un procedimiento de medición con instrumentos identificados. Es un resultado enunciado, cuya forma de obtención no puede conocerse ni reproducirse. **Carece de elementos de juicio que permitan verificarlo, y por eso no ofrece certeza.**

Razonamiento técnico. La medición de redes aéreas exige precisar si se mide la distancia horizontal entre apoyos o la longitud de conductor efectivamente instalada, que incluye la flecha de la catenaria, bajantes, puentes, amarres y reservas. Ambos criterios arrojan resultados distintos, y solo uno de ellos corresponde a la unidad de pago pactada en el contrato. Además, el conductor energizado no puede medirse directamente: la longitud se establece de forma indirecta (entre apoyos, con , distanciómetro, GPS o equipo topográfico), y el método empleado debe quedar declarado. El hallazgo **no indica qué criterio ni qué *método se usó***.cintaodómetro,

Factor temporal. El acta de recibo final se suscribió el 23 de agosto de 2021 y la verificación se habría practicado entre 2022 y 2023, con la red ya entregada. La auditoría no descartó modificaciones, intervenciones del operador o sustracciones posteriores al recibo, circunstancia que el señor Pedro Norberto Triana Romero plantea en su versión libre. Sin ese descarte, una eventual diferencia no puede atribuirse a cantidades pagadas y no

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

ejecutadas.

Prueba obrante. El acta de recibo final, que según la versión del supervisor se suscribió previa medición de las cantidades, es un documento público que goza de presunción de veracidad y que no fue desvirtuado con una prueba técnica de igual o superior rigor. A ello se suma que los dictámenes **RETIE**, expedidos por el **organismo de inspección CERTIRETIE S.A.S.** tras inspección del 24 de septiembre de 2020, registran 276 metros de red aérea de media **tensión ACSR 1/0** sobre 7 apoyos y 364 metros de red aérea de baja tensión trenzada sobre 11 apoyos.

Esos datos de un tercero independiente no fueron considerados ni controvertidos por la auditoría.

Esos registros, sin embargo, no son una medición por ítem de pago. Como se aprecia en la Tabla No. 5, el dictamen de media tensión registra la longitud total del tramo, desde el punto de conexión MT-1 hasta el nodo MT-8, con protecciones y bajantes; ningún dictamen describe por separado la adecuación de la red existente (ítem 2.7); y el de baja tensión describe un solo conductor, 3x2/0 + 1x2/0 AWG, para toda la red, mientras que el contrato paga dos ítems con conductores distintos: 3x2/0 + 1/0 (ítem 3.4) y 3x2 + 1/0 (ítem 3.5). Los dictámenes acreditan que la red de la primera fase existe, se construyó y fue aprobada, pero no permiten confirmar ni corregir las diferencias del hallazgo. Esa tarea correspondía a una **medición documentada, con método, instrumento y fecha cierta**, que no obra en el expediente.

A ello se agrega que los dictámenes fijan el estado de la instalación al 24 de septiembre de 2020 y advierten que cualquier cambio posterior a la inspección es responsabilidad del propietario de la obra y les hace perder validez. El expediente reúne, así, tres registros de épocas distintas —la inspección de 2020, el recibo final del 23 de agosto de 2021 y una verificación de auditoría sin fecha cierta— que no pueden compararse entre sí sin un método común.

Tabla No. 5 Correspondencia entre los ítems de cantidades del hallazgo y el alcance de los dictámenes RETIE

Contraloría Departamental del Tolima
Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal
Tabla No. 5 Correspondencia entre los ítems de Cantidades del Hallazgo y el Alcance de los Dictámenes RETIE
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Ítem	Actividad pagada (conductor)	Und	Acta final cant.	Auditoría cant.	Dictamen RETIE	Lo que registra el dictamen (inspección del 24/09/2020)	¿Discrimina el ítem?	Efecto probatorio
1	2.6	Suministro e instalación de red ACSR 3x1/0	ML	65	56	231120-75789 (MT)	276 m de red aérea MT 3x53,50 mm² (1/0 AWG) Al ACSR, desde el punto de conexión MT-1 hasta el nodo MT-8; 7 apoyos; incluye protecciones y bajantes al transformador	No	Registra la longitud total del tramo MT, no la del ítem
2	2.7	Adecuación red existente	ML	152	118	Ninguno	Ningún dictamen describe por separado la red existente adecuada	No	No hay registro técnico independiente del ítem
3	3.4	Suministro e instalación red trenzada 3x2/0 + 1/0	ML	170	147	231120-75791 (BT)	364 m de red BT aérea 3x67.44 mm² (2/0 AWG) + 1x67.44 mm² (2/0 AWG) Al XLPE TPX, desde bornes BT del transformador; 11 apoyos	No	Describe un solo conductor para toda la red BT
4	3.5	Suministro e instalación red trenzada 3x2 + 1/0	ML	215	182	231120-75791 (BT)	No registra conductor calibre 2 AWG	No	El conductor del ítem no aparece en el dictamen
	Fecha del registro			23/08/2021	Sin fecha cierta	24/09/2020	Los dictámenes advierten que los cambios posteriores a la inspección son responsabilidad del propietario y hacen perder validez a la certificación		Tres registros de épocas distintas

Lectura: los dictámenes RETIE prueban que la red de la primera fase existe, fue construida y aprobada por un organismo de inspección acreditado, registran longitudes de tramo por nivel de tensión, no cantidades por ítem de pago. No permiten confirmar ni corregir las diferencias del hallazgo: solo una medición documentada, con método, instrumento y fecha cierta, podía hacerlo, y no obra en el expediente.

Fuente: Exp. 112-043-2023 – Hallazgo Fiscal 008-142, cuadro (Fol. 7-11); Legajo Uno, CD (Fol. 88): Dictámenes CERTIRETIE S.A.S. Nos. 231120-75789, 231120-75790 y 231120-75791 del 23/11/2020 (CDT-RE-2025-00004941).
Elaboró: José Sain Serrano Molina

Fuente: *08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx,* ***hoja "Tabla5 Contraste RETIE".*** *Ninguno de los cuatro ítems puede contrastarse con los dictámenes.*

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Conclusión. Las cantidades atribuidas a la auditoría no se apoyan en una medición verificable y su resultado no puede contrastarse con el **acta de recibo** ni con los dictámenes **RETIE**. **El daño no está determinado ni cuantificado en su real magnitud y en sus justas proporciones**, como lo exige la **Sentencia SU-620 de 1996**.

Afectación del debido proceso. Fundar una imputación en un resultado cuyo método se desconoce vulneraría el debido proceso (artículo 29 de la Constitución). Los vinculados no podrían controvertir la prueba, porque no hay medición que contradecir, sino solo una cifra. La entidad pidió conocer el detalle de la medición desde la auditoría y le fue negado. El artículo 117 de la Ley 1474 de 2011 exige que los informes técnicos se pongan a disposición de los sujetos procesales precisamente para garantizar esa contradicción, y en este caso no hay un informe que poner a disposición.

V.4. Lectura aritmética del cuadro del hallazgo

Al recalcular el cuadro, el Despacho encuentra que sus cifras no cuadran entre sí, y que la diferencia obedece a un solo concepto:

Las diferencias obedecen a un solo concepto: el **IVA sobre utilidad**, que el hallazgo excluyó de su diferencia y que no hace parte del daño trasladado a este proceso. Las cifras alternas solo le suman ese IVA: la resta de totales le agrega el IVA total del acta ($656.228,37) y la suma recalculada, su diferencia proporcional ($82.219,65). Las tres cifras se obtienen del propio cuadro del hallazgo. El defecto es de presentación: el total de la columna de auditoría omite el IVA que sí suma en sus costos indirectos.

Esta precisión no favorece ni perjudica la decisión. La cifra del hallazgo es **coherente como operación aritmética**, pero esa coherencia no suple la falta de soporte probatorio de sus componentes, examinada en los numerales V.1 a V.3: la exactitud de una suma no prueba que los valores sumados correspondan a un daño cierto. Ver Tabla No. 6

Tabla No. 6 Recálculo del cuadro del hallazgo

Concepto	Valor que registra el hallazgo	Valor recalculado	Observación
Total columna "verificación de auditoría"	$74.319.024,33	$74.893.033,05	Suma de costos directos ($60.421.971,00) y costos indirectos ($14.471.062,05) de la misma columna; la diferencia equivale al IVA sobre utilidad ($574.008,72)
Diferencia en costos indirectos	$1.990.581,00	$2.072.800,65	El hallazgo excluye de la diferencia el IVA sobre utilidad ($82.219,65), concepto que no hace parte del daño trasladado
Diferencia total	$13.062.964,00	$13.145.183,65 o $13.719.192,37	Ambas cifras solo agregan al valor del hallazgo el IVA sobre utilidad: la primera, su diferencia proporcional ($82.219,65); la segunda, el IVA total del acta ($656.228,37)

Fuente: 08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx, hoja "Tabla6 Recálculo Cuadro", con fórmulas que permiten reproducir cada cifra.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

V.5. Imposibilidad de subsanar los vacíos dentro del proceso

El Despacho valoró la posibilidad de decretar una nueva visita técnica. No resulta útil ni conducente, por las siguientes razones:

1. Frente a los componentes de diseño y **certificación RETIE**, la cuestión está resuelta documentalmente con las pruebas obrantes, que acreditan la prestación de esos servicios.

2. Frente a las cantidades, han transcurrido más de cinco años desde el acta de recibo final del 23 de agosto de 2021. Según las versiones, la red fue entregada y se encuentra en servicio, expuesta a intervenciones del operador y de terceros, de modo que una medición actual no permitiría reconstruir con certeza las cantidades existentes a la fecha del recibo.

3. El hallazgo no describe el procedimiento ni los instrumentos de la medición, **de modo que no existe un registro técnico contra el cual contrastar una nueva medición.**

V.6. El beneficio obtenido por la administración

La Sentencia SU-620 de 1996 exige examinar, en la **determinación del daño**, si a pesar de la **gestión fiscal** cuestionada la administración obtuvo algún beneficio. En este caso, el contrato cumplió su finalidad: la Urbanización Villa Hanna cuenta con una red de media tensión, un transformador de 112,5 kVA y una red de baja tensión, que conforman la primera fase de un diseño eléctrico aprobado por el operador para los 151 usuarios residenciales de la urbanización y que fueron certificados conforme al **RETIE**. Con **ello FOVISORCA** atendió la obligación que había asumido en las escrituras de venta de entregar los lotes con redes de energía, incumplida desde el contrato de 2014 y reclamada por vía de tutela en 2019.

El recurso público se aplicó, entonces, al cumplimiento de un cometido estatal concreto: el acceso de una comunidad de vivienda de interés social a un servicio público esencial (artículos 51 y 365 de la Constitución). Una gestión que alcanza el fin para el cual se contrató no puede calificarse como antieconómica, ineficaz o ineficiente en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000 sin una prueba cierta de que se pagó más de lo recibido, y esa prueba no existe.

Recibir el bien o servicio pagado excluye el daño. El daño fiscal es una lesión efectiva del patrimonio público, una disminución cierta de los recursos de la entidad (artículo 6 de la Ley 610 de 2000). Cuando la entidad paga y recibe a cambio el bien o el servicio contratado, su patrimonio no disminuye: el recurso salió y en su lugar ingresó la contraprestación. Así ocurrió en este caso: FOVISORCA pagó el diseño, la certificación y la obra, y recibió un diseño aprobado para toda la urbanización, una red construida y certificada conforme al **RETIE** que, según la versión del supervisor, fue entregada a los beneficiarios, con lo cual cumplió además la obligación que tenía con los compradores de los lotes.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

V.7. Síntesis del análisis del daño

Síntesis del análisis del daño por componente

Componente	Valor	Soporte del hallazgo	Prueba obrante en contrario	Resultado
Diseño y aprobación ante operador (ítem 1.1)	$8.610.000	Informes de interventoría de 2014 y cláusula sobre plano Anexo 1	Estudio de conexión y diseño eléctrico de 2020 aprobado por Celsia (E.C. 132-2020); dictámenes RETIE	Servicio prestado; no hay daño
Certificación RETIE	$2.417.683	Interpretación del ítem 1.2 sin análisis de precios unitarios	Dictámenes CERTIRETIE S.A.S. de noviembre de 2020, resultado "Aprobada"	Servicio prestado; no hay daño
Diferencias de cantidades (ítems 2.6, 2.7, 3.4 y 3.5)	$2.035.281	Resultado de medición sin informe, método ni fecha cierta	Acta de recibo final; longitudes de los dictámenes RETIE	Daño no determinado ni cuantificado

Servicio de diseño prestado y aprobado por el operador + obra certificada conforme al RETIE + cantidades sin medición verificable = **no hay daño fiscal cierto ni cuantificado**.

En consecuencia, **no se encuentra demostrado objetivamente el daño patrimonial** que exige el artículo 48 de la Ley 610 de 2000. Dos de sus componentes corresponden a servicios efectivamente recibidos por la entidad y el tercero no está determinado ni cuantificado.

VI. La conducta de los gestores fiscales

No acreditado el daño, el análisis de la conducta adquiere carácter complementario. Con todo, el Despacho lo desarrolla para que no queden vacíos en la decisión.

Marco. La responsabilidad fiscal exige que el daño sea consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa (artículo 5 de la Ley 610 de 2000 y artículo 118 de la Ley 1474 de 2011). Es una responsabilidad subjetiva que no admite imputación objetiva (Sentencia C-619 de 2002). Los artículos 4 y 5 de la Ley 610 de 2000 se aplican en su texto original, pues las modificaciones introducidas por los artículos 124 y 125 del Decreto Ley 403 de 2020 fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-090 de 2022 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo). El artículo 118 de la Ley 1474 de 2011 presume la **culpa grave** en ciertos supuestos, entre ellos la omisión de las funciones de supervisión que impida establecer la correcta ejecución del objeto contractual; **pero toda presunción exige que esté probado el hecho que le sirve de base**. **La conducta**, además, se valora a partir del **hecho generador del daño** y del alcance del objeto contractual. La Sentencia C-090 de 2022 declaró inexequible la totalidad del título XIII del Decreto Ley 403 de 2020 (artículos 124 a 148) y la reviviscencia, en su texto original, de los artículos 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 37, 39, 42, 43, 49, 50 y 57 de la Ley 610 de 2000 y de los artículos 100, 101 y 110 de la Ley 1474 de 2011, con **efectos inmediatos y hacia el futuro**. Como el auto de apertura de este proceso es del 25 de mayo de 2023, posterior a esa sentencia, todas las actuaciones del proceso, incluida esta decisión, se rigen por esos textos originales: la conducta exigida es la dolosa o gravemente culposa de quien realiza

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

gestión fiscal, el daño es el definido en el artículo 6 original.[35]

Hecho generador y alcance del objeto contractual. El objeto del Contrato 09 de 2019 fue la construcción de la primera fase de la electrificación en red de media y baja tensión **y su puesta en funcionamiento**. La puesta en funcionamiento de una red nueva exige un diseño aprobado por el operador y la certificación **RETIE** de la instalación construida. Por tanto, los ítems de diseño y certificación eran inherentes al objeto, y su inclusión en el presupuesto y su pago no constituyen, por sí mismos, una conducta reprochable. El único componente vinculado a una posible falla de supervisión es el de cantidades, cuyo hecho generador sería el recibo final del 23 de agosto de 2021; y ese hecho base, **recibir cantidades no ejecutadas, no está probado.**

Hecho generador por componente. El análisis se limita a los hechos fijados en el hallazgo y en el auto de apertura: el pago del Contrato Interadministrativo 09 de 2019 mediante el acta de recibo final. Frente a esos hechos, el hecho generador de cada componente confirma la ausencia de responsabilidad (Tabla No. 7):

1. **Diseño (ítem 1.1).** El hecho fue la contratación y el pago de un diseño que la norma y el operador exigían, que se elaboró y que el operador aprobó el 20 de julio de 2020. No hay en él pago sin contraprestación. El contrato suscrito en 2014 con COPRARQ Ltda. no es objeto de este proceso, y el hallazgo no probó que de él se hubiera recibido un diseño utilizable (numeral V.1).

2. **Certificación RETIE.** El hecho fue la previsión de la certificación en un renglón separado del presupuesto, al suscribirse el contrato, y su obtención durante la ejecución, con resultado «Aprobada». Corresponde a un requisito legal que la entidad debía satisfacer y a un servicio que recibió.

3. **Cantidades.** Es el único componente cuyo hecho generador coincide con el que describen el hallazgo y el auto de apertura: el recibo y el pago final del 23 de agosto de 2021, a cargo del gerente y supervisor Pedro Norberto Triana Romero y del contratista EGETSA S.A. E.S.P., cuya gerencia ejercía desde el 6 de agosto de 2021 Jonathan Eduardo Suárez Barrera. Gildardo Cardona Castañeda se había retirado del cargo el 31 de diciembre de 2019, de manera que no tuvo relación con ese hecho. Su presupuesto — cantidades pagadas y no ejecutadas — **no está probado** (numeral V.3).

Cumplimiento de los requisitos normativos para la puesta en funcionamiento. La responsabilidad de los gestores frente al objeto contratado consistía en cumplir los requisitos que la norma exige para poner en funcionamiento la red eléctrica de un proyecto de vivienda, de modo que el operador la recibiera y la comunidad accediera al servicio. Esos requisitos son, en lo esencial, **tres:** un **diseño elaborado por ingeniero electricista** con estudio de conexión aprobado por el operador antes de construir, como lo exige el Certificado de Factibilidad No. 488-2019; la **construcción conforme a ese diseño** y a la NTC 2050; y la **demostración de la conformidad con el RETIE** mediante dictamen de inspección de un organismo acreditado, que el prestador del servicio consulta para autorizar

[35] **Corte Constitucional, Sentencia C-090 del 10 de marzo de 2022, expediente D-13782, M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo. Resuelve:** *«Declarar INEXEQUIBLE el título XIII -artículos 124 (…) 148- del Decreto Ley 403 de 2020 (…); y declarar la REVIVISCENCIA de los artículos 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 16, 18, 20, 37, 39, 42, 43, 49, 50, y 57 de la Ley 610 de 2000 (…), y de los artículos 100, 101, y 110 de la Ley 1474 de 2011 (…), en su tenor previo a las modificaciones o adiciones introducidas por el título XIII del Decreto Ley 403 de 2020».* Sobre los efectos temporales, la Corte precisó que la sentencia tiene efectos inmediatos y hacia el futuro, y que las actuaciones surtidas bajo la vigencia del título XIII conservan su validez (numeral 5.7.2).

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

la conexión[36]. El diseño y la certificación que el hallazgo tiene por duplicados son precisamente dos de esos requisitos. Contratarlos y pagarlos no fue una conducta descuidada sino el cumplimiento del deber legal; lo contrario, construir sin diseño aprobado o sin certificación, habría impedido la conexión y mantenido incumplida la obligación que FOVISORCA asumió con los compradores de los lotes y que se le reclamó por vía de tutela. Una conducta ajustada a la norma no puede calificarse como dolosa ni gravemente culposa.

En consecuencia, la imputación genérica de una misma omisión a los dos gerentes desconoce que cada uno actuó en un momento distinto del contrato, que ambos atendieron requisitos normativos y que, frente al único hecho ligado a la supervisión, solo uno de ellos tenía a su cargo el recibo, sin que se haya probado que recibiera cantidades no ejecutadas.

Tabla No. 7 Hecho generador, requisito normativo atendido y resultado por componente

Contraloría Departamental del Tolima
Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal
Tabla No. 7 Hecho Generador, Requisito Normativo Atendido y Resultado por Componente

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Componente	Vr. según hallazgo	Hecho generador que señalan el hallazgo y el auto de apertura	Requisito normativo que atendía el pago	Lo que la prueba establece	Fecha del hecho	Gestor a cargo del hecho	Vinculado al PRF	Resultado
1	**Ítem 1.1 – Levantamiento, diseño y trámite de aprobación ante el operador**	$ 8,610,000	Doble pago: el diseño ya se habría reconocido a COPRARQ Ltda. en 2014. El auto de apertura lo califica como "obra pagada y no ejecutada"	Diseño elaborado por ingeniero electricista y estudio de conexión aprobado por el operador antes de construir (Factibilidad 488-2019; normas del operador; RETIE; NTC 2050)	El diseño se contrató, se ejecutó y lo aprobó el operador (E.C. 132-2020). El hallazgo no probó que del contrato de 2014 con COPRARQ se hubiera recibido un diseño utilizable	18/12/2019 – 20/07/2020	G. Cardona (suscripción); P. Triana y EGETSA (ejecución, aprobación y pago)	Sí	Servicio exigido por la norma, prestado y recibido; sin daño
2	**Certificación RETIE**	$ 2,417,683	Doble pago: estaría incluida en el ítem 1.2	Demostración de la conformidad con el RETIE mediante dictamen de inspección de organismo acreditado (art. 34 Anexo General, Res. 90708/2013), consultado por el prestador para autorizar la conexión (Res. 40157/2017)	El presupuesto la previo en renglón separado; la certificación se obtuvo con resultado "Aprobada"	18/12/2019 (suscripción); 23/11/2020 (dictámenes)	G. Cardona (suscripción); P. Triana y EGETSA (ejecución y pago)	Sí	Requisito legal cumplido, servicio recibido; sin daño
3	**Diferencias de cantidades ítems 2.6, 2.7, 3.4 y 3.5**	$ 2,035,281	Acta de recibo final pagada "sin verificar y evaluar correctamente las condiciones de las actividades ejecutadas"	Supervisión y recibo del objeto contractual (Ley 1474 de 2011, arts. 83 y 84)	Recibo y pago final. Es el único componente cuyo hecho generador coincide con el del hallazgo; no hay medición verificable que pruebe cantidades no ejecutadas (Tablas 2 y 5)	23/08/2021	P. Triana (gerente y supervisor) y EGETSA (contratista que cobró). G. Cardona se retiró el 31/12/2019	Sí	Hecho base no probado; daño no determinado ni cuantificado
	Total hallazgo	**$ 13,062,964**							

Nota: la gerente de EGETSA S.A. E.S.P. al suscribirse el contrato, María Azucena Ramírez Sandoval, falleció el 07/01/2021 y no fue vinculada (Auto de Apertura 034). La persona jurídica se vinculó por medio de su representante legal desde el 06/08/2021. Jonathan Eduardo Suárez Barrera, en cuya gerencia se suscribió el acta de recibo final del 23/08/2021.

Lectura: el análisis se limita a los hechos del hallazgo y del auto de apertura (Contrato 09 de 2019). Frente a ellos, el diseño y la certificación RETIE eran requisitos que la norma exigía para poner en funcionamiento la red; la entidad los pagó y los recibió, de modo que no hubo lesión a su patrimonio. El único componente ligado al recibo final es el de cantidades, cuyo presupuesto no está probado y en el que no intervino Gildardo Cardona Castañeda.

Fuente: Exp. 112-043-2023 – Hallazgo 008-142 (Fol. 7-11); Auto de Apertura 034 (Fol. 13-21); Legajo Uno. CD (Fol. 88): Estudio de Conexión y Diseño Eléctrico y Dictámenes RETIE, Res. MME 90708 de 2013 (art. 34 Anexo General) y 40157 de 2017; Ley 1474 de 2011, arts. 83 y 84.

Elaboró: José Sair Serrano Molina

***Fuente:** 08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx, **hoja "Tabla7 Hecho Generador".** Los tres componentes corresponden a requisitos normativos atendidos o a un hecho base no probado.*

Gildardo Cardona Castañeda. Como gerente y ordenador del gasto en 2019, su actuación consistió en suscribir el contrato el 18 de diciembre de 2019. Lo hizo cuando la comunidad llevaba años sin energía, cuando existía una reclamación por vía de tutela y cuando el contrato de 2014 no había dejado obras ni diseños utilizables. Contratar un diseño actualizado, **su aprobación ante el operador y la certificación RETIE no fue una**

[36] **Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE, Resolución 90708 de 2013 del Ministerio de Minas y Energía, Anexo General, artículo 34:** *toda instalación eléctrica objeto del reglamento debe demostrar su conformidad mediante la Declaración de Cumplimiento y, en los casos que aplique, mediante Certificación Plena, esto es, la Declaración de Cumplimiento acompañada del Dictamen de Inspección expedido por un organismo de inspección acreditado. La Resolución 40157 de 2017 del mismo Ministerio (artículo 2, parágrafo 2) dispone que, para autorizar la conexión de usuarios a la red, el prestador del servicio debe consultar el aplicativo de dictámenes de inspección con el fin de comprobar la autenticidad del dictamen que se le presenta. La permanencia del RETIE adoptado por la Resolución 90708 de 2013 fue decidida mediante la Resolución 40908 de 2018.*

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

conducta descuidada sino la condición técnica para cumplir el objeto. No se le puede atribuir la etapa de recibo, que ocurrió más de un año y medio después de su retiro. No se advierte en su actuación dolo ni culpa grave.

Pedro Norberto Triana Romero. Como gerente desde 2020 y supervisor, tuvo a su cargo la ejecución, el recibo y el pago final. Durante su gestión se obtuvieron la aprobación del diseño por el operador y la **certificación RETIE**, y la red se entregó en funcionamiento. El reproche de la auditoría se reduce a haber avalado el acta final "sin verificar y evaluar correctamente las condiciones de las actividades ejecutadas", pero esa afirmación depende de una medición que no está en el expediente y que no fue puesta a disposición de la entidad cuando la pidió. Sin prueba de que recibió cantidades no ejecutadas, no opera la presunción de culpa grave por falla de supervisión, y su conducta no puede calificarse como dolosa o gravemente culposa.

EGETSA S.A. E.S.P. Como contratista que administró recursos públicos en virtud del contrato, su conducta se valora frente a las obligaciones del objeto. Ejecutó el diseño por medio de un ingeniero electricista, gestionó la factibilidad y la aprobación del estudio de conexión ante el operador, construyó la red y obtuvo su **certificación RETIE** con resultado aprobatorio. El auto de apertura le reprochó haber debido conocer el Anexo 1 y el procedimiento de certificación; pero el Anexo 1 no era un diseño aprobado por el operador, y la certificación fue efectivamente tramitada y obtenida. No se acreditó que haya cobrado actividades no ejecutadas.

Sobre la motivación del auto de apertura. El auto de apertura atribuyó a los gerentes una omisión en el deber general de vigilancia, orientación y control, sin concretar qué acto u omisión de cada uno produjo un detrimento. Esa formulación genérica, propia de una etapa en la que basta la existencia de indicios, no permite en esta etapa tener por acreditada una conducta gravemente culposa, que debe individualizarse y probarse respecto de cada vinculado.

A ello se suma que el auto de apertura calificó la totalidad de la cuantía como «obra pagada y no ejecutada», cuando dos de sus tres componentes no se referían a obra no ejecutada sino a un supuesto doble pago de servicios que, según quedó establecido, se prestaron; y que dio por «demostrados todos los elementos de la responsabilidad fiscal», afirmación que no corresponde a la etapa de apertura, en la que el **artículo 40 de la Ley 610 de 2000**[37] solo exige que se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial e indicios serios sobre los posibles autores, y que en todo caso no releva al Despacho de acreditar cada elemento en la etapa de investigación. El mismo auto anunció la vinculación de «terceros civilmente responsables como garantes», pese a que la entidad había informado que no existían pólizas de manejo. Por último, el auto de apertura transcribió el artículo 4 de la Ley 610 de 2000 en el texto del artículo 124 del Decreto Ley 403 de 2020 y el inciso segundo del artículo 6 en el texto del artículo 126 del mismo decreto, que para el 25 de mayo de 2023 ya habían sido declarados inexequibles por la Sentencia C-090 de 2022. Esta providencia aplica los textos originales revividos por esa sentencia, que exigen que el daño sea producido por quien realiza gestión fiscal con dolo o culpa grave.

[37] **Ley 610 de 2000, artículo 40.** *«Apertura del proceso de responsabilidad fiscal. Cuando de la indagación preliminar, de la queja, del dictamen o del ejercicio de cualquier acción de vigilancia o sistema de control, se encuentre establecida la existencia de un daño patrimonial al Estado e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, el funcionario competente ordenará la apertura del proceso de responsabilidad fiscal (...)».*

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

VII. El nexo causal

El nexo causal exige un vínculo directo y determinante entre la conducta del gestor y el detrimento patrimonial (Sentencia C-840 de 2001). **Al no estar demostrados el daño** ni una **conducta dolosa o gravemente culposa** de los vinculados, el nexo de causalidad se desvanece por sustracción de materia.

VIII. Conclusión de la valoración del Despacho

Valorado en conjunto el material probatorio, conforme a las reglas de la sana crítica y de la persuasión racional (artículo 26 de la Ley 610 de 2000), y apoyado en la tabulación de los datos del hallazgo y de las pruebas en los cuadros comparativos de esta providencia y del papel de trabajo anexo, el Despacho concluye que el Hallazgo Fiscal No. 008-142 del 13 de marzo de 2023 no reúne los atributos de conducencia, utilidad, exactitud, verificación y certeza necesarios para soportar una imputación:

- Su soporte técnico no fue trasladado al proceso y no puede ser verificado ni controvertido (artículos 22, 26 y 28 de la Ley 610 de 2000; artículo 117 de la Ley 1474 de 2011; artículos 226 y 232 del Código General del Proceso).

- Los componentes de diseño y **certificación RETIE** descansan en inferencias cuyo presupuesto quedó desvirtuado: los servicios se prestaron y la entidad los recibió.

- El componente de cantidades se apoya en una medición cuyo método, fecha y criterio se desconocen, y **no puede suplirse por vía indiciaria** (artículo 240 del Código General del Proceso).

- Los dictámenes RETIE prueban que la red de la primera fase existe y fue aprobada, pero no discriminan los ítems de pago, de modo que no suplen la medición ausente (Tabla No. 5).

- El hecho generador que describen el hallazgo y el auto de apertura —el recibo final sin verificación— solo corresponde al componente de cantidades, y en él no intervino Gildardo Cardona Castañeda; los otros dos componentes corresponden a requisitos normativos atendidos, que no comportan daño (Tabla No. 7).

- El cuadro del hallazgo presenta un defecto de presentación aritmética, explicado por la exclusión del IVA sobre utilidad del daño trasladado; su cifra es coherente como operación, pero sus componentes carecen de soporte probatorio.

- Las versiones libres, en lo que se corroboran con documentos de terceros, y el **escrito de tutela de 2019** confirman que en 2019 no existían obras ni diseños utilizables del contrato de 2014, que el Contrato 09 de 2019 respondía a una obligación de la entidad y que sus servicios se prestaron. Las afirmaciones no corroboradas de las versiones, como la hipótesis del hurto, no se tuvieron por probadas.

- La ausencia de versión libre de EGETSA S.A. E.S.P. no impide archivar, porque el artículo 42 de la Ley 610 de 2000 solo la exige antes de imputar.

El siguiente paralelo confronta cada presupuesto que la ley exige para imputar con lo que efectivamente acredita el expediente:

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Tabla No. 8 Paralelo entre los presupuestos para imputar y lo acreditado en el expediente

Contraloría Departamental del Tolima
Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal
Tabla No. 8 Paralelo entre los Presupuestos para Imputar (Art. 48 Ley 610) y lo Acreditado en el Expediente
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019 – FOVISORCA

No.	Presupuesto	Exigencia legal y jurisprudencial	Lo acreditado en el expediente	Acreditado	Consecuencia
1	Daño cierto	Arts. 5, 6 y 48 Ley 610; SU-620/96; C-840/01; C.E. rad. 2010-00706-01 (16/03/2017) y 2012-00759-01 (28/08/2020): cierto, especial, anormal	Diseño y certificación RETIE: servicios prestados y recibidos. Cantidades: sin medición verificable; los dictámenes RETIE no discriminan ítems (Tabla 5)	No	No hay daño demostrado objetivamente
2	Daño cuantificado en su real magnitud	SU-620/96: cuantificable con arreglo a su real magnitud; art. 53 Ley 610	Cifra coherente como operación, pero sus componentes no están probados (Tablas 3 y 6)	No	Cuantía sin soporte probatorio
3	Prueba técnica conducente y controvertible	Arts. 22, 23, 26 y 28 Ley 610; art. 117 Ley 1474; arts. 226 y 232 CGP	No se trasladó informe técnico: el hallazgo enuncia resultados (Tabla 2)	No	El hallazgo no alcanza el estándar de certeza
4	Suplencia indiciaria	Art. 240 CGP: el hecho indicador debe estar probado	El dato de partida es el que el hallazgo no estableció	No	Los indicios no suplen la prueba técnica
5	Gestor fiscal	Art. 3 Ley 610	Gerentes ordenadores del gasto y contratista que administró recursos	Sí	Calidad acreditada, pero insuficiente sin daño
6	Conducta dolosa o gravemente culposa	Art. 5 Ley 610; art. 118 Ley 1474; C-619/02	[illegible] ligado a la supervisión es el recibo del 23/08/2021, sin prueba de [illegible]	No	No opera la presunción de culpa grave
7	Nexo causal	C-840/01: vínculo directo y determinante	Sin daño ni culpa grave no hay relación causal	No	Se desvanece por sustracción de materia
8	Versión libre previa	Art. 42 Ley 610: exigida antes de imputar	Gildardo Cardona y Pedro Triana la rindieron; EGETSA no la presentó pese a dos citaciones y autorización escrita	N/A	No se requiere para archivar
9	Beneficio obtenido por la administración	SU-620/96: examinar si la administración obtuvo beneficio	Diseño para 151 usuarios en dos fases; la primera fase (los km?; transformador de 112,5 kVA y red BT) fue aprobada por el [illegible]	Sí	El recurso cumplió su finalidad
	Presupuestos de imputación no acreditados			6	
	Decisión	ARCHIVO POR NO MÉRITO (art. 47 Ley 610)			

Fuente: Exp. 112-043-2023; Ley 610 de 2000; Ley 1474 de 2011; CGP; Sentencias SU-620 de 1996, C-619 de 2002 y C-840 de 2001.
Elaboró: José Saín Serrano Molina

Fuente: *08Nov2026_PapelTrabCriteriosArchivo_112-043-2023_JSSM.xlsx,* ***hoja "Tabla8 Paralelo".*** *Seis presupuestos de imputación no están acreditados; el resultado es el archivo por no mérito.*

Por lo anterior, los presuntos responsables no se encuentran incursos en las causales del artículo 48 de la Ley 610 de 2000, y no resulta procedente continuar el proceso en su contra.

DECISIÓN DE ARCHIVO DEL PROCESO POR NO MÉRITO

El artículo 47 de la Ley 610 de 2000 dispone:

> "**Auto de archivo.** Habrá lugar a proferir auto de archivo cuando se pruebe que el hecho no existió, **que no es constitutivo de detrimento patrimonial o no comporta el ejercicio de gestión fiscal, se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio** o la operancia de una causal excluyente de responsabilidad o se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por haber operado la caducidad o la prescripción de la misma." (Negrilla y Subraya fuera del texto original)

A su vez, el artículo 48 de la misma ley exige, para imputar, que esté demostrado objetivamente el daño o detrimento al patrimonio económico del Estado. Una interpretación armónica de ambas disposiciones permite concluir que, si adelantada la labor investigativa no existen medios probatorios que acrediten todos los elementos de la responsabilidad fiscal, procede el archivo a favor de los investigados.

El Despacho procede bajo la siguiente premisa: probada alguna de las causales del artículo 47, es obligatorio reconocerla a favor de los investigados y archivar el proceso. Basta, por tanto, que uno solo de los elementos de la responsabilidad fiscal resulte inexistente o no demostrado para que no haya mérito de imputación.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Esa decisión también atiende a los **principios de economía y celeridad** que rigen la acción fiscal por mandato del artículo 2 de la Ley 610 de 2000, en concordancia con el artículo 209 de la Constitución y el artículo 3, numerales 12 y 13, de la Ley 1437 de 2011.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-416 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), señaló como fundamentos constitucionales de los términos procesales la "**garantía de la celeridad en los procesos judiciales**" y **la "seguridad del adelantamiento del proceso**, con la mayor economía de tiempo y sin dilaciones injustificadas, y la oportunidad de una decisión final que resuelva de mérito o de fondo la situación controvertida", criterios aplicables por analogía al proceso de responsabilidad fiscal. Prolongar un proceso cuyo hecho fundante no está demostrado, ni puede demostrarse con nuevas pruebas útiles (numeral V.5), comprometería recursos públicos sin finalidad y mantendría a los vinculados en una situación de incertidumbre jurídica injustificada.

En este caso, el hecho investigado **no es constitutivo de detrimento patrimonial**: los servicios de diseño y certificación RETIE se prestaron, y la diferencia de cantidades no fue determinada ni cuantificada con certeza. En consecuencia, **no existe mérito** para continuar el trámite y se ordenará el archivo del proceso.

Que los documentos aportados al proceso fueron apreciados íntegramente en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica y la persuasión racional como lo estipula el Artículo 26 de la Ley 610 de 2000.

Si aparecieren nuevas pruebas que acrediten la existencia del daño patrimonial, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, procederá la reapertura conforme al artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

De acuerdo con el artículo 18[38] de la misma ley, esta decisión se someterá al grado de consulta, para lo cual el expediente se remitirá al superior funcional dentro de los tres (3) días siguientes.

En mérito de lo expuesto, la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental del Tolima,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar probada la causal de archivo prevista en el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, consistente en que el hecho investigado no es constitutivo de detrimento patrimonial, por no encontrar mérito para imputar responsabilidad fiscal a los presuntos responsables vinculados a este proceso.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar el archivo de la acción fiscal por los hechos objeto del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023, adelantado ante el Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Carmen de Apicalá – FOVISORCA, a favor de:

---

[38] "***Grado de Consulta***. *Se establece el grado de consulta en defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales. Procederá la consulta cuando se dicte auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. Para efectos de la consulta, el funcionario que haya proferido la decisión deberá enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes a su superior funcional jerárquico, según la estructura y manual de funciones de cada órgano fiscalizador...*"

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Nombre y apellido	Gildardo Cardona Castañeda
Cédula de ciudadanía	79.541.972 de Bogotá
Cargo	Gerente de FOVISORCA para la época de los hechos
Periodo en el cargo	16 de enero de 2019 – 31 de diciembre de 2019
Dirección / correo	Calle 8B No. 4-48, Barrio Simón Bolívar, Carmen de Apicalá – gildardocardona@hotmail.com

Nombre y apellido	Pedro Norberto Triana Romero
Cédula de ciudadanía	11.374.588 de Fusagasugá
Cargo	Gerente y supervisor del contrato para la época de los hechos
Periodo en el cargo	1 de enero de 2020 – 18 de agosto de 2022
Dirección / correo	Calle 4 No. 6-43, Barrio Centro, Carmen de Apicalá – norberto2979@gmail.com

Razón social	Empresa Generadora de Energía del Tolima S.A. E.S.P. – EGETSA S.A. E.S.P.[39]
NIT	809.010.915-1
Calidad	Contratista – Contrato Interadministrativo No. 09 del 18 de diciembre de 2019
Representante legal	Jonathan Eduardo Suárez Barrera, C.C. 5.828.207 de Ibagué
Apoderado	Edwin Fernando Saavedra Medina, T.P. 306.502 del C.S. de la J.
Dirección / correo	Calle 11 No. 2-16, Of. 214, C.C. La Once, Ibagué – gerencia@egetsa-tolima.gov.co; edwinsaavedra-15@outlook.com

ARTÍCULO TERCERO: En el evento de que con posterioridad aparecieren nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para el archivo, o se demostrare que la decisión se basó en prueba falsa, se ordenará la reapertura de la actuación fiscal, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO CUARTO: Enviar el expediente dentro de los tres (3) días siguientes al superior jerárquico o funcional, a fin de que se surta el grado de consulta, conforme al artículo 18 de la Ley 610 de 2000.

ARTÍCULO QUINTO: Enviar copia de la presente providencia al Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de Carmen de Apicalá – FOVISORCA, al correo electrónico fovisorca@hotmail.com, para que surta los trámites de carácter contable, presupuestal y financiero que correspondan y los demás que considere necesarios.

ARTÍCULO SEXTO: Notificar por estado la presente providencia, de conformidad con el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011[40], haciendo saber que contra ella no procede recurso alguno.

ARTÍCULO SÉPTIMO: En firme esta providencia y surtidos los trámites ordenados, remitir el expediente del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 112-043-2023 al archivo de gestión documental de la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría

[39] Razón social con que figura en el estudio de conexión, en las versiones libres y en el auto de apertura (pág. 3); en otros apartes ese auto la denomina «Empresa de Energía del Tolima S.A. E.S.P.». Se trata de la misma persona jurídica, identificada con el **NIT 809.010.915-1**.

[40] **Artículo 106** En los procesos de responsabilidad fiscal que se tramiten en su integridad por lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 únicamente deberán notificarse personalmente las siguientes providencias: el auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, el auto de imputación de responsabilidad fiscal y el fallo de primera o única instancia; para estas providencias se aplicará el sistema de notificación personal y por aviso previsto para las actuaciones administrativas en la Ley 1437 de 2011. Las demás decisiones que se profieran dentro del proceso serán notificadas por estado.

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.

Departamental del Tolima.

ARTÍCULO OCTAVO: Remítase a la Secretaría General y Común para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

RICARDO ERNESTO PERDOMO VESGA
Director Técnico de Responsabilidad Fiscal

JOSE SAIN SERRANO MOLINA
Profesional Especializado
Funcionario Sustanciador

La copia o impresión de este documento, le da el carácter de "No Controlado" y el SGC no se hace responsable por su consulta o uso.
La versión actualizada y controlada de este documento, se consulta a través de la página web en el espacio dedicado al SGC.