

**EL PRINCIPIO DE NON BIS IN ÍDEM EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS QUE BUSCAN EL RESARCIMIENTO
PATRIMONIAL DEL ESTADO**

Lady Solanyuly Rodríguez Peña



Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2025

**El Principio de Non bis in ídem en procesos administrativos que buscan el resarcimiento patrimonial
del Estado**

Lady Solanyuly Rodríguez Peña

Trabajo de Grado presentado como como requisito para optar al título de Magister en Derecho

Director

Jaime Mejía Ossman



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad La Gran Colombia

Bogotá D.C.

2025

Tabla de contenido

Resumen	7
Abstract	8
Introducción.....	9
Objetivos.....	18
<i>Objetivo General</i>	<i>18</i>
<i>Objetivos Específicos</i>	<i>18</i>
Estructura del documento por capítulos diferenciados	19
<i>Marco Referencial</i>	<i>20</i>
Aspectos metodológicos	27
<i>Tipo y enfoque de investigación</i>	<i>27</i>
<i>Hipótesis y operacionalización de variables.....</i>	<i>28</i>
<i>Hipótesis:.....</i>	<i>28</i>
<i>Variables</i>	<i>28</i>
<i>Unidad de análisis y delimitación temporal.....</i>	<i>29</i>
<i>Alcance la investigación</i>	<i>30</i>
<i>Técnicas e instrumentos de recolección de información.....</i>	<i>32</i>
<i>Fases metodológicas de la investigación</i>	<i>33</i>
<i>Consideraciones éticas</i>	<i>33</i>
Análisis y discusión de Resultados.....	35
<i>Diferencias entre el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de responsabilidad administrativa del</i> <i>Ejército Nacional</i>	<i>35</i>
<i>Proceso de Responsabilidad Fiscal</i>	<i>35</i>
<i>Avances históricos de la responsabilidad fiscal.....</i>	<i>38</i>

<i>Finalidad de la responsabilidad fiscal</i>	<i>39</i>
<i>Gestión fiscal en procesos contractuales</i>	<i>40</i>
<i>Proceso de responsabilidad administrativa en el Ejército Nacional.....</i>	<i>42</i>
<i>Avances históricos de la responsabilidad administrativa.....</i>	<i>43</i>
<i>Finalidad del proceso de responsabilidad administrativa</i>	<i>44</i>
<i>Administración de recursos de procesos contractuales en el Ejército Nacional.....</i>	<i>46</i>
<i>Avances del Principio de Non bis in ídem y su aplicación en las actuaciones administrativas.....</i>	<i>48</i>
<i>Pronunciamientos de la Corte Constitucional</i>	<i>50</i>
<i>Pronunciamientos del Consejo de Estado</i>	<i>52</i>
<i>Pronunciamientos de Doctrinantes.....</i>	<i>53</i>
<i>El principio del non bis in ídem, desde la sanción que se deriva tanto del proceso de responsabilidad administrativa, como del proceso de responsabilidad fiscal.....</i>	<i>56</i>
<i>Resarcimiento del patrimonio.....</i>	<i>57</i>
<i>Afectación del principio Non bis in ídem</i>	<i>58</i>
<i>Propuesta de figura jurídica a adoptar</i>	<i>60</i>
Conclusiones y Recomendaciones	63
<i>Conclusiones.....</i>	<i>63</i>
<i>Recomendaciones</i>	<i>64</i>
Bibliografía.....	66

Lista de Tablas

Pág.,

Tabla 1	Finalidad Ley 610 de 2000 y Ley 1476 de 2011.....	20
Tabla 2	Procedimientos Ley 610 de 2000/	22
Tabla 3	Procedimientos Ley 1476 (2011).....	23
Tabla 4	Técnicas y herramientas metodológicas.....	32
Tabla 5	Fases de la investigación	33

Lista de Ilustraciones

Pág.,

Ilustración 1	Alcance la investigación.....	31
----------------------	-------------------------------	----

Resumen

La investigación tuvo como objetivo analizar el principio de non bis in ídem en la coexistencia de los procesos de responsabilidad fiscal y administrativa en el Ejército Nacional en casos de pérdida de recursos públicos. Como objetivos específicos se plantearon diferenciar dichos procesos, describir la evolución jurisprudencial del principio y explicar su aplicación en las sanciones de cada régimen. El estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, de diseño dogmático-jurídico y método inductivo. La hipótesis postuló que la imposición concurrente de la sanción fiscal y la administrativa por los mismos hechos vulnera *el non bis in ídem*, dado que ambos procedimientos persiguen el mismo fin resarcitorio e implicarían una doble exigencia indemnizatoria. Se emplearon como técnicas el análisis normativo (Leyes 610 de 2000 y 1476 de 2011), el estudio jurisprudencial (pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado) y la revisión doctrinal. Los hallazgos evidenciaron que, si bien los regímenes de responsabilidad fiscal (Contraloría) y administrativa (Ejército) operan de forma autónoma y complementaria para salvaguardar el erario, comparten el objetivo de resarcir el daño patrimonial. En consecuencia, su aplicación simultánea genera una duplicidad sancionatoria sobre la misma conducta, lo cual tensiona la garantía del non bis in ídem. El estudio sugiere establecer mecanismos de coordinación procesal (p. ej., conexidad o prelación entre procedimientos) que eviten el doble juzgamiento, asegurando una respuesta estatal única y respetuosa del debido proceso.

Palabras clave: non bis in ídem, responsabilidad fiscal, responsabilidad administrativa, patrimonio público, Ejército Nacional.

Abstract

The purpose of the research was to analyze the principle of non bis in idem in the coexistence of fiscal and administrative liability processes in the National Army in cases of loss of public funds. The specific objectives were to differentiate these processes, describe the jurisprudential evolution of the principle and explain its application in the sanctions of each regime. The study was developed with a qualitative approach, dogmatic-legal design and inductive method. The hypothesis postulated that the concurrent imposition of tax and administrative penalties for the same facts violates non bis in idem, since both procedures pursue the same compensatory purpose and would imply a double indemnification requirement. Regulatory analysis (Laws 610 of 2000 and 1476 of 2011), jurisprudential study (pronouncements of the Constitutional Court and the Council of State) and doctrinal review were used as techniques. The findings showed that, although the fiscal (Comptroller's Office) and administrative (Army) liability regimes operate autonomously and complementarily to safeguard the treasury, they share the objective of compensating pecuniary damage. Consequently, their simultaneous application generates a duplicity of sanctions for the same conduct, which strains the guarantee of non bis in idem. The study suggests establishing procedural coordination mechanisms (e.g., connection or priority between proceedings) to avoid double jeopardy, ensuring a single state response that respects due process.

Keywords: *non bis in idem, fiscal responsibility, administrative responsibility, public patrimony, National Army.*

Introducción

El derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho es conocido como el principio de non bis in ídem, que se encuentra estrechamente ligado e incluso sustenta el debido proceso consagrado en la Constitución Política de Colombia (1991). En efecto, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia (1991) ha establecido expresamente que nadie podrá ser procesado penal o administrativamente más de una vez por la misma conducta (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 29).

Se trata de una garantía adoptada universalmente en los sistemas jurídicos para evadir la duplicidad de actuaciones punitivas sobre una persona por la comisión de los mismos hechos, lo que constituye una medida de protección encaminada a la seguridad jurídica y la justicia material en cada caso particular.

Es así como, bajo el amparo de este principio, cualquier procedimiento administrativo resarcitorio o de protección patrimonial debe dirigirse a la concreción de la unicidad de la respuesta estatal frente a una infracción determinada, de modo que el individuo no debe enfrentar múltiples consecuencias jurídicas idénticas por una sola transgresión.

Ahora bien, el Estado colombiano cuenta con diversas potestades administrativas para exigir la responsabilidad a los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones, causen perjuicios al patrimonio público, en sede resarcitoria. Sobre este particular, dos instituciones han ilustrado la concurrencia eventual de procesos administrativos resarcitorios sobre la comisión de los mismos hechos.

En este orden de ideas, el fin fundamental de la actuación fiscal es la restauración de la afectación sobre el patrimonio público mediante la exigencia del cumplimiento de la obligación por parte del responsable de indemnización frente a la pérdida sufrida por el Estado, de naturaleza

patrimonial y resarcitoria. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en el carácter eminentemente resarcitorio de esta medida, considerando que la responsabilidad fiscal tiene naturaleza patrimonial y no constituye una sanción punitiva en sentido estricto, ya que se persigue la reparación del daño y no la imposición de un castigo penal o disciplinario (Corte Constitucional, 2013).

Por lo anterior, el proceso fiscal se asume como complementario y diferente a otros regímenes de responsabilidad, al punto que su coexistencia con procedimientos penales o disciplinarios, y con el administrativo resarcitorio del sector Defensa, por los mismos hechos, se ha estimado posible sin que ello implique la vulneración del principio de non bis in ídem (Corte Constitucional, 2013; Molina, 2024). Por otra parte, en la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, en particular las Fuerzas Militares, dispone de herramientas jurídico administrativas dirigidas a la protección de los bienes públicos que se hallan bajo su custodia.

El Ejército Nacional tiene a su cargo bienes y recursos de naturaleza militar cuya conservación es considerada de especial importancia para el interés público. Esto con el fin del aseguramiento de la protección de estos activos fijos y la recuperación de su valor en caso de pérdida; por ello, el legislador promulgó la Ley 1476 (2011), que instituye un régimen de responsabilidad administrativa por la pérdida o daño de bienes del Estado asignados al sector Defensa (Congreso de la República, 2011), de naturaleza resarcitoria y no disciplinaria.

Esta normativa introduce un procedimiento administrativo resarcitorio específico que es aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y a otros funcionarios del Ministerio de Defensa Nacional que ocasionan detrimentos en los bienes públicos a su cargo en el desarrollo de sus funciones, orientado a la declaración de responsabilidad patrimonial y al reintegro del valor del bien. En términos generales, se busca que se adelante una investigación administrativa y, si se halla responsable al servidor público o civil involucrado, se imponga la obligación de resarcir el valor del bien perdido o dañado cuando se

presenten eventos como la pérdida, la destrucción o la malversación de recursos oficiales en el ámbito castrense.

La precisión conceptual del procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa exige delimitar con claridad sus elementos estructurales frente a la vía disciplinaria. Mientras esta última protege el deber funcional y corrige conductas mediante reproche, la primera se orienta a restituir el patrimonio afectado. Ello supone identificar un daño cierto y cuantificable; un nexo causal entre la conducta y el detrimento; y un factor de imputación subjetiva idóneo (dolo o culpa) o, cuando proceda, criterios objetivos ligados al riesgo. Además, debe acreditarse la disponibilidad, posesión o custodia del bien por parte del inculpado y la existencia de controles razonables en el contexto militar. La cuantificación exige metodologías de avalúo consistentes, diferenciando reposición, depreciación y resarcimiento.

Así las cosas, el resultado no es un castigo, sino la declaración administrativa de responsabilidad patrimonial y la fijación de una obligación de reintegro. Clarificar estos elementos evita confusiones con el reproche disciplinario, fortalece la seguridad jurídica y orienta la actuación hacia la reparación del daño, sin desbordar límites constitucionales de la potestad administrativa. En suma, el procedimiento resarcitorio opera como herramienta patrimonial, no punitiva, cuya eficacia depende de precisión probatoria y delimitación de su finalidad.

Se trata de un mecanismo especial para la preservación del patrimonio estatal en cabeza de la Fuerza Pública que, por disposiciones legales, opera al margen de las sanciones y que culmina con un acto administrativo de declaración de responsabilidad patrimonial y la fijación de la obligación de reintegro del valor perdido en favor del Tesoro Nacional (Castro & Gómez, 2020).

En todo caso, igual que en el ámbito del proceso fiscal, el resultado práctico del procedimiento administrativo resarcitorio en el sector Defensa apunta a la exigencia de un pago por parte del

funcionario o miembro de la Fuerza Pública que haya comprometido los bienes estatales con su conducta.

De lo anterior se deriva una situación particular cuando se presentan actos de malversación o pérdida de dineros públicos en dependencias y/o unidades militares, ya que un mismo hecho podría dar lugar simultáneamente a un proceso de responsabilidad fiscal ante la Contraloría General de la República y a un procedimiento administrativo resarcitorio en el marco de la normativa atinente al Ejército Nacional.

En efecto, si un oficial, suboficial, o funcionario del Ministerio de Defensa Nacional causa un detrimento patrimonial, por ejemplo, la pérdida de fondos públicos asignados a una unidad militar, este acontecimiento encuadra tanto en las competencias de las contralorías, considerando que involucra la comisión de posibles irregularidades en la gestión fiscal de recursos del Estado, como en las del procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa (Ley 1476 de 2011), ya que se trata de bienes de propiedad o al servicio de la Fuerza Pública.

En consecuencia, en este caso se deben gestionar dos procedimientos administrativos en paralelo; así, por un lado, la Contraloría General de la República podría investigar y eventualmente emitir una declaración de la responsabilidad fiscal, incluso obligando a pagar el monto del detrimento; por otro lado, las Fuerzas Militares, aplicando la Ley 1476 (2011), podría igualmente gestionar su propia investigación y, en consecuencia, proferir un acto de declaración de responsabilidad patrimonial con una imposición de reintegro del valor perdido al inculpado.

De este modo, se observa que ambos procesos tienen en el fondo la misma pretensión, cuando se trata de recursos públicos, que no es más que el resarcimiento del patrimonio público que ha sido menoscabado, y que ambos procesos posibilitan la toma de decisiones para el cumplimiento de la obligación pecuniaria de reintegro impuesta al implicado. El efecto sobre el responsable es análogo, es decir, la exigencia de reintegración de los faltantes en las arcas estatales, aun cuando desde el punto de

vista formal se trate de actuaciones de autoridades diferentes y que se establecen en normativas distintas.

Esta dualidad de procedimientos resarcitorios sobre una misma cuestión jurídica plantea una reflexión en torno a una posible contravención del principio de non bis in ídem, en tanto regla constitucional que obliga a la evasión del doble juzgamiento sobre el mismo hecho, habida cuenta de que el servidor público involucrado, conforme a lo indicado anteriormente, debe asumir dos procesos y acatar dos decisiones administrativas que se derivan de la comisión de un único evento dañoso y, en consecuencia, con una duplicidad en la carga de respuesta monetaria, a través de la responsabilidad atribuida.

Un punto que conviene desarrollar es la prueba de identidad para verificar una eventual vulneración del non bis in ídem cuando convergen responsabilidad fiscal y procedimiento resarcitorio castrense. La identidad no se agota en el hecho material “pérdida de un bien”, sino que exige analizar: a) el sujeto procesado; b) la conducta atribuida y su calificación jurídica; c) el bien jurídico protegido y la finalidad de la respuesta estatal; y d) la consecuencia jurídica concreta. Si en ambos expedientes coinciden sujeto, hecho y causa, y además la consecuencia persigue un mismo resultado económico, aparece un riesgo real de duplicidad.

Sin embargo, si una vía protege la correcta gestión de recursos públicos en sentido amplio y la otra cede, podría sostenerse la diferenciación funcional. Para disipar dudas, es útil que los actos de apertura justifiquen expresamente la competencia, delimiten el objeto del proceso y expongan la finalidad específica, dejando constancia de eventuales actuaciones paralelas. Ese ejercicio argumentativo permite controlar, caso por caso, la identidad sustancial y reduce conflictos posteriores sobre doble persecución por los mismos hechos. Así, el examen integral de identidad sustancial funciona como salvaguarda efectiva y guía de coordinación interinstitucional en práctica.

En términos sustantivos, podría argumentarse que se impone un doble pago en favor del Estado por una sola conducta lesiva, lo cual suscita algunas dudas sobre la compatibilidad de esta situación con las garantías constitucionales del debido proceso. No obstante, las autoridades han justificado esta concurrencia bajo la premisa de que cada proceso cobija bienes jurídicos diferenciados, ya que las actuaciones de la Contraloría General de la República están encaminadas a la reparación del daño fiscal al erario, mientras que las del procedimiento administrativo resarcitorio interno del sector Defensa está dirigido a la preservación de bienes.

De hecho, la jurisprudencia colombiana ha mantenido tradicionalmente una postura según la cual la concurrencia de las responsabilidades penal, disciplinaria, fiscal u otras, y el procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa, no vulnera per se, el principio de non bis in ídem, siempre y cuando cada régimen opere en su órbita de competencias y con fines jurídicos propios (Molina, 2024).

Con todo lo anterior, persiste la inquietud sobre la suficiencia de esta distinción conceptual en términos de la salvaguarda plena del derecho fundamental en cuestión, o si, por el contrario, el involucrado se ve sometido a una duplicidad resarcitoria en la práctica. En consecuencia, el presente estudio tiene como pretensión fundamental analizar la intersección entre el proceso de responsabilidad fiscal y el procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa a la luz del principio non bis in ídem.

En consonancia con este propósito, se examinan los marcos normativos y desarrollos jurisprudenciales pertinentes en aras de determinar si la simultaneidad de estas dos vías de resarcimiento patrimonial configura una transgresión al derecho a no ser doblemente encausado, o si, por el contrario, puede considerarse una respuesta legítima y necesaria para la protección integral del patrimonio público en Colombia.

Conforme con lo expuesto anteriormente, es posible decir que la coexistencia de procedimientos administrativos en función de la recuperación de recursos públicos ha generado un

debate jurídico en torno a la eventual afectación de principios fundamentales del orden constitucional. En particular, el proceso de responsabilidad fiscal y el procedimiento administrativo resarcitorio regulados por la Ley 610 (2000) y la Ley 1476 (2011), respectivamente, pueden coincidir sobre una misma conducta cometida por un servidor público, especialmente en contextos institucionales como el del Ejército Nacional, donde la gestión de recursos públicos se realiza bajo condiciones de administración por medio de figuras como la ordenación del gasto.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano ha distinguido la finalidad de cada uno de estos procedimientos, esto es, la restitución del daño patrimonial por vía fiscal y, en su caso, la responsabilidad administrativa resarcitoria en el sector Defensa, pueden tener como efecto que un mismo hecho sea evaluado desde dos perspectivas de responsabilidad diferentes que comparten un resultado económico semejante, como lo es la imposición de un deber pecuniario dada su simultaneidad. Una duplicidad que puede entrar en tensión con el principio de non bis in ídem, que prohíbe la reiteración de sanciones o respuestas jurídicas sobre una misma conducta, siempre que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Conviene considerar en este punto de estudio que el despliegue de estos mecanismos para el inicio de dos procedimientos paralelos, cada uno con sus exigencias probatorias, sus etapas procesales y sus consecuencias materiales similares, requiere necesariamente de un uso intensivo de recursos del Estado y, en ocasiones, una respuesta que resulta fragmentada frente a una misma situación fáctica.

En el caso específico del Ejército Nacional, la ocurrencia de irregularidades en el uso de partidas presupuestales puede derivar en investigaciones tanto por parte de la Contraloría General de la República como por parte de los funcionarios competentes a nivel de la Fuerza Pública, en aplicación del procedimiento administrativo resarcitorio (Ley 1476 de 2011), teniendo en cuenta que es una entidad que administra recursos cuantiosos destinados a la defensa y la seguridad.

Adicionalmente, esta situación deriva en una carga procesal adicional para los servidores públicos que se encuentren vinculados, quienes, de este modo, podrían estar implicados en decisiones paralelas, que incluso podrían resultar a veces contradictorias sobre los mismos hechos. Asimismo, el sometimiento a una doble persecución con fines resarcitorios también genera interrogantes sobre la legitimidad del sistema administrativo resarcitorio y especialmente sobre los límites constitucionales que protegen al administrado.

Una mirada a la doctrina permite establecer que existen posturas que sostienen que, mientras las finalidades sean diferentes, no hay vulneración del principio de non bis in ídem (Molina, 2024), siempre distinguiendo entre un proceso y otro, pues solo los recursos monetarios se tornarían en bienes comprometidos en esta situación, sin embargo, específicamente es este asunto el que desconoce la dimensión sustancial del principio, encaminado a evitar que un individuo reciba doblemente una respuesta estatal por una misma situación jurídica.

Por lo que es menester formular algunos cuestionamientos sobre el diseño actual de la responsabilidad administrativa del Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, y la responsabilidad fiscal en Colombia y, especialmente, sobre una dinámica armónica de este control con los principios de unidad de la función pública, proporcionalidad en el ejercicio del poder estatal y respeto efectivo de los derechos fundamentales.

Así las cosas, el problema radica tanto en la existencia de regímenes diferenciados de responsabilidad como en la posibilidad de que su aplicación concurrente sobre una misma conducta genere un exceso estatal que afecte las garantías procesales reconocidas por el orden constitucional.

Esta preocupación se enmarca en una tendencia creciente a evaluar los procedimientos administrativos, especialmente cuando estos son usados como herramientas para restituir el patrimonio estatal sin que se respeten adecuadamente los límites establecidos por el principio de debido proceso.

Con base en los anteriores detalles, conviene en este punto formular la pregunta que orienta los esfuerzos de esta investigación así:

¿Dé que manera el principio de non bis in ídem se ve comprometido por la coexistencia del proceso de responsabilidad fiscal y el proceso administrativo resarcitorio, en casos de pérdida de recursos públicos en el Ejército Nacional?

Una aproximación sobre esta cuestión implica necesariamente la resolución de algunas preguntas secundarias como:

¿Qué diferencias existen entre el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso administrativo resarcitorio en el Ejército Nacional?; así mismo, ¿cómo ha evolucionado el principio de non bis in ídem en la jurisprudencia y doctrina aplicable a actuaciones administrativas en Colombia?; y finalmente, ¿qué implicaciones tiene la aplicación de ambos procedimientos desde la sanción impuesta al inculpado?

Una investigación con el alcance y propósito antes referido resulta pertinente, teniendo en cuenta que, en el marco de un Estado Social de Derecho, resulta determinante un examen sobre el desarrollo simultáneo de procedimientos administrativos distintos que, en el caso de estudio, versan sobre una misma conducta; uno orientado a establecer responsabilidad fiscal y otro a declarar responsabilidad patrimonial resarcitoria (Ley 1476 de 2011), lo que puede derivar en un menoscabo de principios constitucionales.

Objetivos

Las anteriores formulaciones se pueden concretar en los siguientes objetivos:

Objetivo General

- Analizar el principio de *non bis in idem* en el proceso de responsabilidad administrativa por la pérdida de recursos públicos en el Ejército Nacional y en el proceso de responsabilidad fiscal.

Objetivos Específicos

- Diferenciar entre el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de responsabilidad administrativa para los miembros del Ejército Nacional.
- Describir la evolución del principio de *non bis in idem* y su aplicación en las actuaciones administrativas del Ejército Nacional.
- Explicar cómo opera el principio de *non bis in idem* frente a las sanciones derivadas tanto del proceso de responsabilidad administrativa como del proceso de responsabilidad fiscal en el Ejército Nacional.

Estructura del documento por capítulos diferenciados

Capítulo I

Diferencias entre el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de responsabilidad administrativa

- 1.1. Proceso de responsabilidad fiscal
 - 1.1.1. Avances históricos
 - 1.1.2. Finalidad responsabilidad fiscal
 - 1.1.3. Gestión fiscal procesos contractuales
- 1.2. Proceso de responsabilidad administrativa en el Ejército Nacional
 - 1.2.1. Avances históricos
 - 1.2.2. Finalidad responsabilidad administrativa
 - 1.2.3. Administración de recursos procesos contractuales

Capítulo II

Avances del Principio de Non bis in ídem y su aplicación en las actuaciones administrativas

- 2.1. Pronunciamientos Corte Constitucional
- 2.2. Pronunciamientos Consejo de Estado
- 2.3. Pronunciamientos Doctrinantes

Capítulo III

El Principio de Non bis in ídem desde la sanción que se deriva tanto del proceso de responsabilidad administrativa, como del proceso de responsabilidad fiscal.

- 3.1. Resarcimiento del patrimonio
- 3.2. Afectación principio Non bis in ídem
- 3.3. Propuesta “Figura jurídica a adoptar”

Marco Referencial

El análisis de la responsabilidad fiscal y administrativa es un asunto inherente a la protección del patrimonio estatal y en ese sentido, están dirigidas las disposiciones de la Ley 610 (2000) y la Ley 1476 (2011) que se presentan como bases jurídicas para la realización del presente estudio, siendo el fundamento legislativo que regula el ejercicio de la función fiscalizadora y el régimen resarcitorio aplicable a los servidores públicos y particulares con manejo de fondos públicos.

En términos generales, estas disposiciones trazan los procedimientos observables en estos casos y ofician como cuerpo normativo orientado hacia la preservación del interés público en el marco de la gestión de recursos en las entidades del Estado, tal y como es el caso del Ejército Nacional. En las siguientes tablas se ilustran las finalidades de las Leyes 610 y 1476 de 2000 y 2011, respectivamente.

Tabla 1

Finalidad Ley 610 de 2000 y Ley 1476 de 2011

Ley Numero	Ley 610 de 2000	Ley 1476 de 2011
Motivo expedición de cada ley	<i>“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”</i>	<i>“Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública”</i>
Finalidad	<i>“Artículo 1º. Definición. <Ver Notas de Vigencia> <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> El proceso de responsabilidad fiscal es el</i>	<i>“Artículo 38. Actuación administrativa. La actuación administrativa es la facultad que tiene el Estado para iniciar, adelantar y terminar las investigaciones encaminadas a que el Ministerio</i>

	conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o <u>con ocasión de ésta</u>, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado”. “Artículo 7º. Pérdida, daño o Deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables.”	de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública, preserve el patrimonio e impida que esta sufra detrimento por pérdidas o daños causados a sus bienes de propiedad o al servicio de este, así como de la seguridad y la convivencia, para garantizar el cumplimiento de los fines y funciones del Estado. La actuación administrativa, cumple esencialmente fines resarcitorios, de garantía y protección a los bienes que a cualquier título se encuentren bajo la responsabilidad permanente o transitoria de los destinatarios de esta ley.” “Artículo 12. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a sus destinatarios cuando den lugar a la pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública.”
Independencia	“Artículo 4º. Objeto de la responsabilidad fiscal Parágrafo 1º. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se	“Artículo 38. Actuación administrativa. La actuación administrativa es autónoma e independiente de las demás que puedan

<i>entiende sin perjuicio de cualquier otra</i>	<i>generarse o derivarse de los hechos o de las</i>
<i>clase de responsabilidad”.</i>	<i>conductas que se investigan.”</i>

Nota: Elaboración propia con información tomada de (Ley 610, 2000) (Ley 1476, 2011)

La Ley 610 (2000) establece un régimen procesal orientado a la identificación y sanción de quienes, por acción u omisión, han generado daño al erario en ejercicio de su función fiscal. Su énfasis recae en el carácter autónomo de esta forma de responsabilidad, diferenciándola claramente de otras jurisdicciones sancionatorias. La Ley 1476 de 2011, por su parte, crea un régimen específico para los bienes del Ministerio de Defensa Nacional, introduciendo la noción de responsabilidad administrativa, centrada en la protección de bienes sin que se requiera la existencia de una gestión fiscal como condición previa. Esta diferenciación, aunque conceptualmente clara, presenta desafíos interpretativos cuando ambas responsabilidades coexisten en la práctica institucional.

En la siguiente tabla se ilustran los procedimientos que establece la ley 610 (2000):

Tabla 2

Procedimientos Ley 610 de 2000/

Indagación Preliminar	Proceso responsabilidad fiscal
-----------------------	--------------------------------

• Auto apertura (No certeza ocurrencia hecho, causación daño patrimonial, entidad afectada, o presuntos responsables) • Instrucción (6 meses) • Decisión archivo o inicio proceso responsabilidad fiscal	• Auto de apertura • Instrucción (3 meses, prorrogables por 2 meses más) • Decisión de archivo o auto de imputación de responsabilidad fiscal • Argumentos de defensa (10 días) • Periodo probatorio (30 días) • Fallo (30 días) • Segunda instancia (20 días)
--	--

Nota: Elaboración propia con información tomada de (Ley 610, 2000)

Si bien la Ley 610 (2000) estructura un procedimiento de responsabilidad fiscal con una secuencia lógica que privilegia la garantía del debido proceso y la determinación de la conducta lesiva, el modelo adoptado por la Ley 1476 de 2011 introduce una dinámica procedimental diferenciada que responde a la especificidad de las operaciones logísticas y administrativas del sector Defensa.

Esta distinción normativa obedece a la necesidad de establecer mecanismos de control ágiles y adaptados a las particularidades de entidades como el Ejército Nacional, en las que la pérdida o daño de bienes puede no estar asociado a la gestión fiscal directa, pero sí comprometer el patrimonio estatal.

A continuación, se presenta el procedimiento contemplado por esta última norma, atendiendo tanto a la cuantía del bien afectado como a la modalidad procesal aplicable.

Tabla 3

Procedimientos Ley 1476 (2011)

Averiguación Previa	Procedimiento Ordinario	Procedimiento Abreviado
---------------------	-------------------------	-------------------------

	(Superior a 2 SMLMV)	(Menor a 2 SMLMV)
• Auto apertura (Duda de la existencia del daño o la pérdida) • Instrucción (2 meses) • Decisión archivo o inicio proceso administrativo	• Auto apertura • Instrucción (6 meses o 12 meses cuando sean más de 2 investigados) • Cierre Instrucción • Alegatos conclusión (5 días) • Fallo (30 días) • Segunda instancia (30 días)	• Auto apertura • Instrucción (5 días) • Alegatos conclusión (5 días) • Fallo única instancia (3 días)

Nota: Elaboración propia con información tomada de (Ley 1476, 2011)

El concepto de gestión fiscal de acuerdo con lo definido la Ley 610 (2000) comprende un amplio espectro de actividades que incluyen tanto la administración directa de recursos como su manejo técnico, jurídico y económico. Esta noción posibilita la delimitación de los sujetos y conductas que pueden dar lugar a una eventual responsabilidad fiscal. Dicha gestión implica una obligación jurídica concreta de actuar con diligencia y conforme a los principios de legalidad, transparencia y eficiencia, cuyo incumplimiento puede acarrear la obligación de reparar pecuniariamente los perjuicios ocasionados (Congreso de la República de Colombia, 2000).

El fundamento de la responsabilidad fiscal radica en el resarcimiento del daño causado al patrimonio público como resultado de conductas culposas o dolosas y en esta medida constituye un mecanismo dirigido a la recuperación de la integración económica del Estado. Por ello, la indemnización debe contemplar la totalidad del perjuicio, lo cual incluye el daño emergente, el lucro cesante y la actualización monetaria, conforme lo ha establecido la Corte Constitucional.

Desde una perspectiva institucional, el Ejército Nacional representa un prototipo para estudio, dado que sus procesos contractuales, asociados a la adquisición y mantenimiento de equipos logísticos,

constituyen escenarios recurrentes de aplicación tanto de la responsabilidad fiscal como administrativa. En efecto, la coexistencia de estos dos regímenes en un mismo hecho plantea interrogantes sustanciales sobre los límites del principio non bis in ídem.

El régimen de responsabilidad administrativa que se ha introducido mediante la Ley 1476 (2011), prevé que incluso en ausencia de una gestión fiscal, es posible la configuración de una obligación de reparación del daño cuando se identifique una afectación patrimonial derivada del comportamiento de un servidor público. A diferencia de la responsabilidad fiscal, que exige la existencia de una relación directa con la función fiscalizadora, la responsabilidad administrativa se activa ante cualquier conducta que implique una pérdida o daño injustificado de bienes públicos, siendo suficiente el hecho generador de responsabilidad y la condición de empleado público para su configuración (Molina, 2024).

Así las cosas, un mismo servidor público puede ser procesado simultáneamente bajo ambos regímenes si no se delimitan con precisión los criterios de procedibilidad. Así, por ejemplo, en casos en los que se simula la ejecución de un contrato de mantenimiento de vehículos y se giran fondos sin que se haya prestado el servicio pactado, se configura claramente una gestión fiscal que compromete la responsabilidad fiscal. Por el contrario, si un vehículo resulta dañado por un comportamiento imprudente del quien lo conduce, sin relación con la gestión de recursos, procede únicamente la responsabilidad administrativa.

La jurisprudencia constitucional ha sido consistente al señalar que el principio *non bis in ídem* tiene como función evitar que una persona sea objeto de sanciones múltiples por un mismo hecho fáctico, siempre que exista identidad en el fundamento jurídico, la finalidad sancionadora y el sujeto involucrado (Corte Constitucional, 2013). No obstante, también ha señalado que pueden coexistir sanciones distintas siempre que obedezcan a propósitos diferenciados y no se traduzcan en una duplicidad desproporcionada.

En el campo disciplinario, la figura del poder preferente conferido a la Procuraduría General de la Nación ha permitido establecer jerarquías funcionales claras. Una propuesta semejante, adaptada al régimen fiscal y administrativo, podría contribuir a asignar a la Contraloría General de la República la competencia exclusiva cuando exista coincidencia de hechos y sujetos, con el propósito de preservar la coherencia jurídica y la racionalidad del sistema sancionatorio.

Dado que la responsabilidad fiscal impone una carga patrimonial superior, al incluir ajuste actualizado del valor monetario, daño emergente y lucro cesante, y está diseñada para restaurar integralmente el patrimonio público, resulta más adecuada para los casos en que el servidor público ha tenido una participación en la gestión de las partidas presupuestales. Así, el reconocimiento de la preponderancia de la responsabilidad fiscal sobre la administrativa, cuando ambas se basen en los mismos hechos, evitaría la imposición de dobles cargas sancionatorias y fortalecería la legitimidad del sistema administrativo en Colombia.

Aspectos metodológicos

Las anteriores delimitaciones exigen que en lo que sigue se traslada la atención a los aspectos que constituyen el marco metodológico para el desarrollo de la investigación. En ese sentido, se presenta el enfoque, el tipo de investigación, la hipótesis, las variables, la unidad de análisis, las técnicas e instrumentos de recolección de información, así como las fases metodológicas y las consideraciones éticas.

En términos generales, el presente estudio se estructuró bajo una perspectiva cualitativa, con un diseño dogmático jurídico, orientado al análisis de las posibles violaciones al principio de *non bis in ídem* en el marco de los procesos de responsabilidad fiscal y administrativa para el caso del Ejército Nacional, durante el periodo 2015 al 2025 ya que en este rango de años se genera la última década de aplicación que ha tenido la ley 1476 de 2011, además de la consolidación jurisprudencial del *non bis in ídem*, lo que genera una ventana suficiente para el análisis de las tendencias resarcitorias en este ámbito.

Tipo y enfoque de investigación

Se adoptó una metodología cualitativa de naturaleza interpretativa dirigida al examen de los significados normativos, doctrinales y jurisprudenciales del principio *non bis in ídem*. Bajo esta lógica, el estudio además de la verificación de la hipótesis también apunta a la priorización en la construcción teórica a partir del análisis inductivo de fuentes normativas primarias y secundarias (Hernández et al, 2014). Por lo anterior, se empleó el enfoque dogmático jurídico para la identificación de las contradicciones normativas y la formulación de interpretaciones sistemáticas del ordenamiento jurídico (Esterberg, 2002).

Hipótesis y operacionalización de variables

En Colombia el principio constitucional *non bis in ídem* prohíbe que una persona sea sancionada dos veces por el mismo hecho. La jurisprudencia ha matizado este principio indicando que la prohibición opera únicamente contra sanciones de la misma naturaleza. Por ejemplo, el Consejo de Estado ha reiterado que no se vulnera el *non bis in ídem*, cuando por un mismo hecho se imponen sanciones de distinta índole (penal, disciplinaria, fiscal). Así las cosas, en los casos de peculado se ha considerado la sanción penal al funcionario como una acción legítima, además de la sanción disciplinaria o fiscal, siempre y cuando estas sanciones sean de diferente naturaleza (Consejo de Estado, 2001).

Hipótesis:

Se plantea una posible violación al principio de *non bis in ídem* en los casos en los que a un mismo servidor público se le haya impuesto una sanción tanto en el proceso de responsabilidad fiscal contenido en la Ley 610 (2000), como en el proceso de responsabilidad administrativa de la Ley 1476 (2011), por los mismos hechos dañinos al patrimonio del Estado, considerando que ambos procedimientos persiguen el mismo fin resarcitorio. En otras palabras, dado que la sanción fiscal y la sanción administrativa tienen como propósito fundamental a la reparación del daño patrimonial y su acumulación permitiría exigir doble reparación al Estado por el mismo sujeto (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Variables

La hipótesis sugiere que una relación causal existe entre “X” y “Y”, así:

Si se impone sanción fiscal y administrativa concurrentes por el mismo hecho, entonces se podría presentar una vulneración del principio de *non bis in ídem* debido a la doble exigencia

indemnizatoria, lo que resulta contrastante con la posición jurisprudencial prevalente que ha distinguido la naturaleza de sanciones.

Así las cosas, mientras la jurisprudencia avala la coexistencia de diferentes sanciones con distinto carácter, en este caso de estudio, ambas buscan la indemnización al Estado considerando que la Ley 610 (2000) y la Ley 1476 (2011) coinciden en sus objetivos patrimoniales por lo que su acumulación podría, de hecho, constituir una imposición de doble reparación al funcionario implicado (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Variable independiente (X): Aplicación concurrente de sanciones en dos procesos distintos en el de enfoque fiscal bajo la Ley 610 (2000), y en el de enfoque administrativo bajo la Ley 1476 (2011) por el mismo hecho que causa perjuicio patrimonial.

Operacionalización: Se considerará que X está presente cuando a un servidor público se le imponga responsabilidad fiscal (con multa o indemnización) y también se le imponga responsabilidad administrativa por el mismo acto o daño conforme a la Ley 1476 (2011).

Variable dependiente (Y): afectación o vulneración del principio *non bis in ídem*.

Operacionalización: Se define que Y ocurre si el servidor debe responder dos veces por el mismo daño, concretamente cuando ambas sanciones obligan al pago por el mismo perjuicio patrimonial lo que contraviene la garantía constitucional de no imposición de una doble sanción.

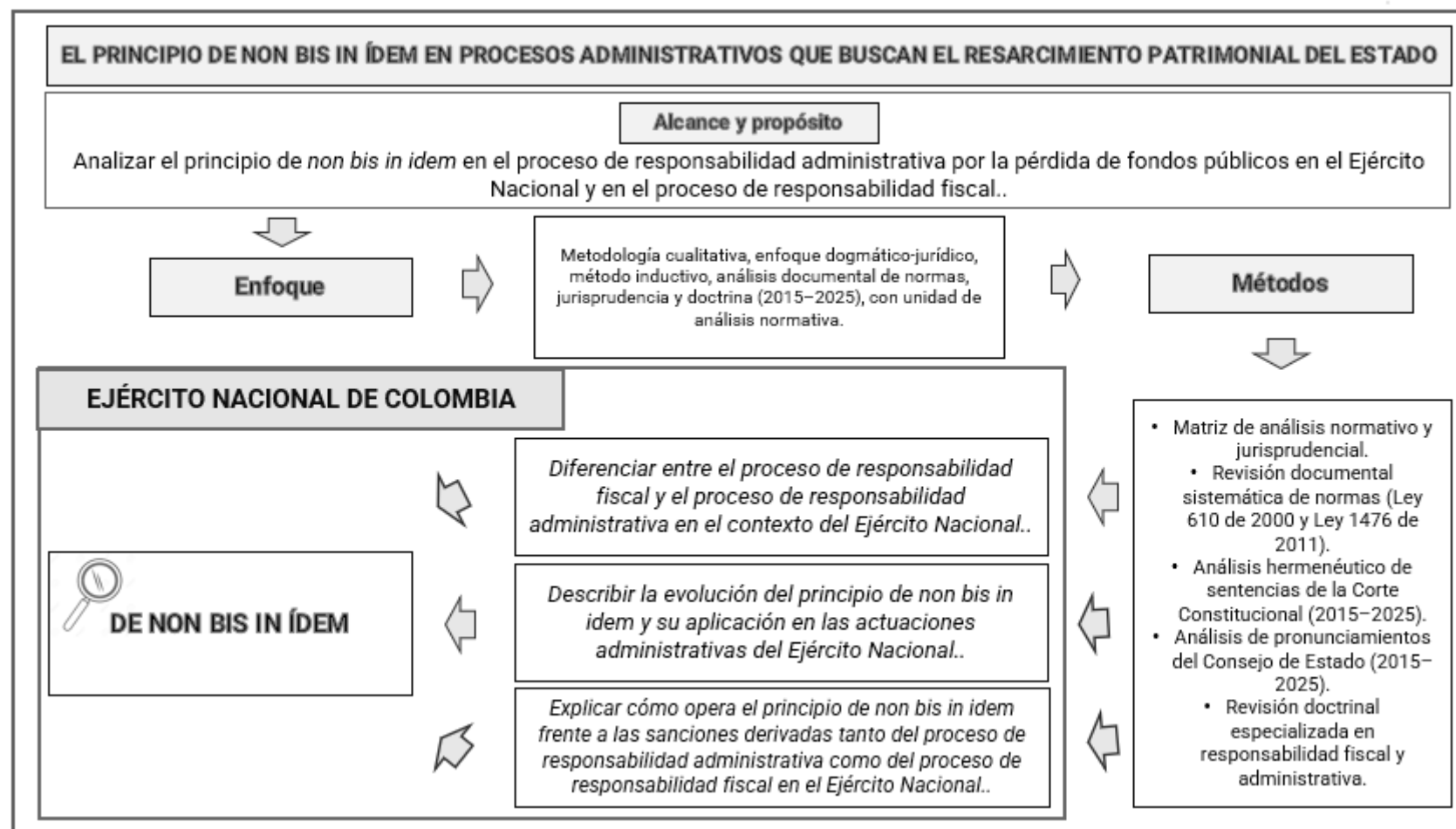
Unidad de análisis y delimitación temporal

La unidad de análisis corresponde a los actos administrativos sancionatorios emitidos por el Ejército Nacional por hechos relacionados con daño o pérdida de bienes (partidas presupuestales). Para tal efecto se incluirán tanto las decisiones proferidas por la Contraloría General de la República en sede fiscal como las emitidas por autoridades administrativas conforme a la Ley 1476 (2011). El periodo de

observación se delimita entre los años 2015 y 2025 con miras a la evaluación de la evolución reciente de la práctica institucional y la aplicación normativa del principio analizado.

Alcance la investigación

En la siguiente ilustración se concreta el alcance de esta investigación monográfica:

Ilustración 1*Alcance la investigación*

Nota: Elaboración propia.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para el logro de los objetivos general y específicos de esta investigación monográfica se han seleccionado las técnicas y herramientas metodológicas que se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 4

Técnicas y herramientas metodológicas.

Actividad	Descripción
Análisis documental	Examen detallado de la Ley 610 de 2000 y la Ley 1476 de 2011, jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, resoluciones administrativas, y circulares internas del Ejército Nacional relacionadas con procesos de responsabilidad sancionatoria y la interpretación del non bis in ídem.
Revisión doctrinal	Sistematización de aportes provenientes de estudios nacionales e internacionales en revistas indexadas, libros especializados
Matriz de análisis normativo y jurisprudencial	Estructuración de un instrumento para identificar la finalidad sancionatoria de cada proceso, el fundamento jurídico de cada sanción y su impacto en la situación jurídica del sujeto investigado.

Nota: Elaboración propia.

Fases metodológicas de la investigación

La investigación se desarrolló en las siguientes fases:

Tabla 5*Fases de la investigación*

Fase	Descripción
Fase I – Levantamiento normativo y jurisprudencial	Compilación y organización de las fuentes jurídicas que regulan y aplican la responsabilidad fiscal y administrativa en el contexto colombiano.
Fase II – Análisis interpretativo	Estudio de los fundamentos jurídicos y sancionatorios de cada caso, estableciendo su relación con el principio de non bis in ídem.
Fase III – Contraste doctrinal y elaboración de resultados	Interpretación de hallazgos a la luz de la doctrina jurídica relevante y estructuración del informe final con conclusiones y propuestas normativas.

Nota: Elaboración propia.

Consideraciones éticas

La investigación se enmarcó en los principios éticos de confidencialidad, integridad académica, así como el respeto por las instituciones públicas. Por ello, no se revelarán nombres, ni datos personales de los servidores públicos involucrados en los actos objeto de análisis. Así mismo, las fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales serán debidamente referenciadas conforme al estilo APA 7

con miras al mantenimiento de la trazabilidad del contenido, la fidelidad interpretativa de cada cita y los derechos de autor.

Análisis y discusión de Resultados

Diferencias entre el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de responsabilidad administrativa del Ejército Nacional

En el ordenamiento colombiano coexisten dos procesos administrativos dirigidos a la protección del patrimonio público. Se trata, por un lado, del proceso de responsabilidad fiscal y, por otro, del procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa. Si bien es cierto que ambos buscan resarcir el patrimonio del Estado; también es cierto que se sustentan en marcos normativos distintos y que cumplen funciones jurídicas diferenciadas.

En términos generales, la responsabilidad fiscal es ejercida por la Contraloría General de la República, y se activa ante daños patrimoniales causados por la gestión indebida de fondos o bienes públicos (Guerra & Castro, 2007). Por su parte, la responsabilidad administrativa en el Ejército Nacional obedece a un régimen de carácter especial aplicado específicamente por autoridades administrativas por pérdida o daño de bienes al servicio de dicha institución y de otras que conforman el Ministerio de Defensa Nacional. Esta dualidad de mecanismos asegura que todo menoscabo al patrimonio estatal tenga una vía de respuesta, pero asimismo que cada proceso opere con su propia lógica institucional y normativa (Guerra & Castro, 2007; Consejo de Estado, 2001).

Aun cuando ambos procesos comparten un fin resarcitorio, sus fundamentos normativos y objetivos institucionales difieren.

Proceso de Responsabilidad Fiscal

En relación, con la responsabilidad fiscal esta tiene un carácter predominante en el control fiscal, ya que se orienta a la recuperación del valor del daño causado al patrimonio público mediante el pago de una indemnización pecuniaria (Ballesteros, 2025).

Se fundamenta en el principio de quien realiza una gestión fiscal debe asumir las consecuencias de su manejo antijurídico, frente a la protección de los recursos públicos y la eficiencia en su administración (Guerra & Castro, 2007). Por ello, la Contraloría General de la República actúa investigando hechos que impliquen detrimento patrimonial y profiere fallos de responsabilidad fiscal cuando comprueba una conducta dolosa o culposa causante de un daño, con el objeto de reintegrar ese perjuicio al Estado (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Este tipo de proceso tiene además un carácter autónomo e independiente toda vez, que la determinación de responsabilidad fiscal opera sin perjuicio de otras responsabilidades concurrentes (penales, disciplinarias, civiles), lo que significa que un mismo acto irregular puede generar simultáneamente un proceso fiscal y, por ejemplo, un proceso penal, cada cual con objetivos propios (García, 2016).

En suma, el proceso fiscal recoge la misión constitucional de los órganos de control para el saneamiento de las arcas del Estado, disciplinando la gestión financiera pública a través de la reparación monetaria del daño (Ámbito Jurídico, 2019). En el proceso de responsabilidad fiscal, únicamente son sujetos de aplicación del mismo, aquellos definidos como gestores fiscales, es decir, funcionarios públicos o particulares que administran, manejan o custodian fondos o bienes del Estado, por ejemplo, ordenadores del gasto, tesoreros, contratistas que reciben anticipos, depositarios de bienes oficiales (Jiménez & Pérez, 2018).

La categoría de gestión fiscal resulta decisiva para el ámbito de competencia de la Contraloría General de la República, pues es este quien administra, maneja y custodia fondos o bienes del Estado en virtud de una función, encargo o contrato; la condición no depende del rango jerárquico, sino ello responde a la asignación de manejo.

Así, un militar en el cargo de supervisor de un contrato, sí ostenta dicha calidad respecto de los bienes inventariados, mientras que otro militar que utiliza un equipo asignado en operación puede no tenerla, con lo cual la pérdida asociada a su conducta no se encuadra en sede fiscal.

La Contraloría General de la República ha enfatizado que si ocurre una pérdida de un bien público y el agente que la causó no ostenta calidad de gestor fiscal, no procede adelantar un proceso fiscal en su contra. En tales eventos, proceden otras acciones, incluso mediante procesos penales, pero fuera del ámbito fiscal (Escuela de Formación Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2022).

Esto implica que el proceso fiscal se limite a aquellos casos donde hay un deber legal de manejo de recursos por parte del implicado. Por lo que, en términos generales el proceso fiscal se circunscribe a cierto tipo de sujetos, es decir, a gestores fiscales, que culmina en la obligación de resarcir. Adicionalmente, ha sido conceptualizado como una sanción administrativa de carácter patrimonial, con efectos sancionatorios, pues deviene del mismo la inhabilidad sobreviniente para contratar en caso de incumplimiento de pago.

Sin embargo, la ley y la jurisprudencia subrayan que no se trata de un proceso penal ni disciplinario, por lo que se debe respetar el debido proceso administrativo, garantizando la presunción de inocencia, derecho de defensa, doble instancia, etc. pero sin que apliquen técnicamente las garantías penales estrictas, dado su fin reparador (Guerra & Castro, 2007).

La Ley 610 de 2000 consagra principios como legalidad, proporcionalidad y culpabilidad en el trámite fiscal, proscribiendo la responsabilidad objetiva, por tanto, la declaratoria de responsabilidad fiscal exige probar la culpa o dolo del gestor en la producción del daño (Congreso de la República de Colombia, 2000). De hecho, tradicionalmente se ha entendido que la Contraloría General de la República, debe demostrar al menos culpa grave o dolo del implicado para imputarle responsabilidad fiscal, acorde con el estándar constitucional de proteger la función pública sin sancionar conductas leves o fortuitas.

Avances históricos de la responsabilidad fiscal

A partir de la Ley 42 (1923) surge la creación del Departamento de Contraloría, y dentro de las facultades asignadas al mismo, en su momento, se encontraba contemplada la manera en que rendían cuentas los responsables del manejo de los bienes.

La responsabilidad fiscal moderna surge con la Constitución Política de Colombia (1991) que fortaleció el control fiscal otorgando a la Contraloría General de la República facultades para establecer responsabilidad patrimonial contra quienes manejan recursos públicos. El procedimiento fiscal fue desarrollado en la Ley 610 (2000) que lo define como un proceso administrativo de naturaleza resarcitoria adelantado por las diferentes contralorías para la investigación y determinación de responsabilidades para la indemnización al Estado por un daño ocasionado al patrimonio del Estado (Congreso de la República de Colombia, 2000).

La figura de la responsabilidad fiscal emerge como resultado del proceso de consolidación del control fiscal en Colombia, con antecedentes que devienen de la Ley 42 (1993), pero que adquiere estructura sistemática con la expedición de la ya citada Ley 610 (2000). Este cuerpo normativo introdujo un procedimiento especial orientado a determinar la existencia de daño patrimonial y la consiguiente obligación de resarcimiento a cargo de los responsables fiscales. Su desarrollo fue producto de una necesidad institucional de herramientas eficaces para identificar, investigar y declarar la responsabilidad patrimonial y ordenar el resarcimiento por conductas administrativas generadoras de detrimento patrimonial (Gómez, 2017).

Lo anterior, en atención a que la Constitución de 1991, en el artículo 267, estableció la función del control fiscal como una competencia pública ejercida de manera posterior y selectiva, con énfasis en el examen del uso adecuado de los recursos públicos, y en el numeral 5 del artículo 268 de esta

normativa, fija la atribución del Contralor General de la República de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, la imposición de sanciones pecuniarias y el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

En este marco, la responsabilidad fiscal opera como una manifestación de control que se concreta en un proceso de naturaleza administrativa resarcitoria, cuyo fin principal es el resarcimiento de los recursos públicos malversados o utilizados ineficientemente (Guerra & Castro, 2017).

Finalidad de la responsabilidad fiscal

La responsabilidad fiscal se configura como un mecanismo jurídico cuyo propósito es determinar y recuperar el daño patrimonial causado al Estado por acción u omisión de servidores públicos, o de particulares que ejerzan funciones públicas o administren el patrimonio del Estado, según lo establecido en el artículo 1° de la Ley 610 (2000). La responsabilidad fiscal surge del ejercicio de una gestión fiscal, que realizan servidores públicos y particulares que tienen poder de decisión de bienes o fondos del Estado (Torres, 2007).

A diferencia de la responsabilidad penal o disciplinaria, esta no busca sancionar conductas desde una perspectiva punitiva o moral, sino resarcir el daño económico concreto causado a los recursos públicos. Es decir, su naturaleza es eminentemente reparadora y patrimonial.

Desde esta perspectiva, se enfatiza la función restaurativa del control fiscal, que tiene como objetivo principal restituir los recursos públicos comprometidos indebidamente y restablecer el equilibrio económico del Estado. Lo esencial es acreditar el daño patrimonial, su cuantificación y la imputación dolosa o culposa del gestor fiscal, en relación funcional o contractual con los recursos afectados (Cubero, 2018). Así, la responsabilidad fiscal se configura como un régimen especial que responde a la necesidad de proteger el patrimonio público mediante un proceso administrativo en el

cual se valora el daño real, la participación del presunto responsable y la trazabilidad del recurso público.

El daño patrimonial para el Estado, ha sido definido como la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, por acción u omisión de los servidores públicos o por sujetos de derecho privado, como se describe en el artículo 6 de la Ley 610 (2000).

El procedimiento de responsabilidad fiscal es autónomo y está regulado por principios como la legalidad, el debido proceso, la defensa y la proporcionalidad; por ello, se inicia con una indagación preliminar que permite verificar la existencia de un posible daño fiscal, seguida de etapas en las que se garantiza la contradicción y el derecho de defensa. Además, este proceso se desarrolla con enfoque preventivo y correctivo, lo que permite la imposición de la obligación de resarcimiento sino también generar alertas tempranas sobre fallas estructurales en la gestión pública. En este sentido, su alcance no se limita solo a lo reparatorio, sino que también fortalece la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración del Estado.

Gestión fiscal en procesos contractuales

El análisis de la responsabilidad fiscal en el contexto de los procesos contractuales pone de manifiesto su importancia en términos de la trazabilidad del gasto público y de la implementación efectiva de mecanismos de supervisión y control. Por ello, la contratación estatal implica la movilización de grandes sumas de dinero y la adquisición de bienes y servicios de alta complejidad técnica. Esta combinación de factores incrementa considerablemente la exposición al riesgo fiscal, tanto por la

posible inadecuada ejecución contractual como por las debilidades institucionales que afectan la gestión pública.

Los órganos de control, como la Contraloría General de la República, han identificado que una proporción significativa de los hallazgos fiscales se origina en contrataciones deficientemente planeadas, sin estudios previos completos o adecuados análisis de riesgos. Además, se evidencia una ejecución sin seguimiento técnico riguroso, ausencia de interventoría profesional oportuna, y falta de informes periódicos que documenten de manera clara el avance, cumplimiento y cierre de los compromisos contractuales. Esta debilidad en el seguimiento limita la transparencia y dificulta la detección oportuna de fallas que pueden desencadenar en daño patrimonial al Estado.

Por lo anterior, la gestión fiscal constituye un asunto estratégico en los análisis de responsabilidad fiscal ya que permite establecer una relación directa entre los incumplimientos contractuales y el deterioro económico generado al patrimonio del Estado, lo cual facilita la individualización de responsabilidades patrimoniales. No se trata simplemente de detectar errores formales, sino de identificar las consecuencias económicas reales de una gestión ineficiente o negligente.

Así las cosas, la fiscalización contractual debe entenderse como una herramienta clave para promover buenas prácticas administrativas, incentivar el uso eficiente de los recursos públicos y proteger el interés colectivo frente a actos que puedan comprometer la sostenibilidad financiera del Estado. Por tanto, el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y control en los procesos contractuales resulta esencial para mitigar riesgos fiscales, mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

La interfaz entre contratación estatal y responsabilidad patrimonial evidencia cómo el control ex post complementa cláusulas y garantías contractuales. Cuando una entidad omite cobrar una cláusula

pecuniaria o liquida pagos injustificados, el proceso fiscal permite reconstruir el flujo del recurso, identificar la falla de supervisión y exigir el reintegro con actualización monetaria.

Esta descripción reduce espacios de impunidad y distribuye la respuesta según el rol que cada actor desempeña. Desde la perspectiva de política pública, conviene implementar matrices de riesgos contractuales que alimenten alertas tempranas para el sistema de control fiscal, con indicadores de reincidencia, tiempos de recuperación y costo de recaudo. La literatura académica sobre control fiscal en Colombia ha mostrado que la efectividad del resarcimiento depende de diagnósticos certeros de gestión y de la calidad de la supervisión durante la ejecución (Gómez, 2012).

Proceso de responsabilidad administrativa en el Ejército Nacional

El procedimiento administrativo del sector Defensa cumple fines netamente resarcitorios, y es desarrollado, desde una perspectiva de régimen especial.

Su objetivo institucional inmediato es la salvaguarda de los bienes públicos en poder de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y otras entidades del Ministerio de Defensa Nacional, de modo que cualquier pérdida o daño material a dichos bienes sea asumido por el responsable mediante reposición o pago de su valor (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Se trata de un régimen dirigido al restablecimiento del patrimonio estatal en el ámbito castrense, reforzando la disciplina en el cuidado de los recursos asignados a la institución. En este orden de ideas, la Ley 1476 (2011) dispone que, cuando un bien de propiedad del Ministerio de Defensa, o al servicio de este, sufre daño o pérdida, se adelante una investigación administrativa interna para individualizar al responsable y determinar la obligación de resarcir el perjuicio causado (Mondragón, 2020).

Así entonces, el proceso de responsabilidad administrativa interno constituye un mecanismo de autodepuración y control de pérdida de bienes en la fuerza pública. En palabras de la Defensoría del Pueblo (2019), este proceso especial “recae en personas naturales al servicio del Ministerio de Defensa, sus entidades adscritas o la Fuerza Pública”, y su ámbito subjetivo se circunscribe a personas vinculadas al sector Defensa conforme a la Ley 1476 (2011), diferenciándose del proceso fiscal que solo cobija a gestores fiscales.

Un aspecto importante es que este régimen aplica al encontrarse el bien, bajo custodia del implicado, exigiendo del mismo un actuar antijurídico que haya generado la pérdida o el daño (Congreso República de Colombia, 2011), y adicionalmente, que se acredite el daño patrimonial como un resultado de afectación al Estado, según lo indica el artículo 16 de la Ley 1476 (2011). En este es necesario comprobar la culpabilidad del investigado que abarca hasta la culpa leve para estructurar su responsabilidad administrativa.

Avances históricos de la responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa en el ámbito castrense adquiere especial significado por el carácter estratégico y reservado de las funciones que cumple el Ejército Nacional ya que se encuentra regulada por la Ley 1476 (2011) que establece un régimen específico para las instituciones que conforman el Ministerio de Defensa Nacional.

El primer régimen de responsabilidad administrativa surgió a partir del Decreto 1255 del 10 de junio de 1961, mediante el cual se aprobó el Reglamento 4-001 FFMM “Procesos Administrativos por pérdida o daños de material de guerra”, teniendo en cuenta la connotación de este tipo de elementos.

A dieciocho años de vigencia de esta norma, fue expedido el Decreto 791 del 5 de abril de 1979, el cual no solo se restringió al material de guerra como el anterior reglamento, sino que contempló un

ámbito más amplio de elementos, pues cobijo la pérdida o daño de los bienes destinados al servicio del ramo de la Defensa Nacional.

Este decreto a su vez, fue objeto de declaratoria de nulidad, mediante sentencia 2005-00166 del 9 de diciembre de 2010 de la Sección Primera del Consejo de Estado, al haber sido expedido por el Gobierno Nacional, sin tener la competencia para ello, puesto que la manera de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la forma de hacerla efectiva, tiene reserva de ley como lo prevé el artículo 124 de la Constitución Política.

No obstante lo anterior, cuando el Consejo de Estado adoptó esta decisión, se encontraba en curso el trámite del proyecto de Ley 030 de 2010 (Senado), ya que había sido presentado el 23 de julio de 2010 (Gaceta 1100, 2010), el cual dio origen a la expedición de la Ley 1476 (2011), que unificó y actualizó las reglas de responsabilidad administrativa resarcitoria por pérdida o daño de bienes del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, llenando vacíos y asegurando coherencia con principios contemporáneos de derecho público (Consejo de Estado, 2010; Congreso de la República de Colombia, 2011).

Finalidad del proceso de responsabilidad administrativa

El procedimiento administrativo resarcitorio regulado por la Ley 1476 (2011) está orientado al resarcimiento patrimonial y al control interno de los bienes públicos asignados a las dependencias militares, considerando que su finalidad es establecer la existencia de hechos generadores de responsabilidad por pérdida o daño sobre bienes al servicio del sector Defensa y determinar la obligación de reparación por parte del agente responsable.

En este procedimiento debe acreditarse la existencia de daño patrimonial, derivado de la pérdida o daño de bienes, como elemento estructural de la responsabilidad administrativa, junto con

una conducta del destinatario que crea un riesgo jurídicamente desaprobado o pone en peligro los bienes protegidos, un daño antijurídico, y la concreción de ese riesgo en un resultado; así lo dispone el artículo 16 de la Ley 1476 de 2011.

De manera que no basta constatar la simple pérdida o daño del bien; puesto que es indispensable probar la antijuridicidad del este, su cuantificación y el vínculo con la conducta atribuida, valorando además las causales exonerativas previstas por la propia ley, antes de imponer la obligación de resarcimiento.

El énfasis del trámite es resarcitorio y de protección del patrimonio público, orientado a la recuperación del valor menoscabado bajo parámetros de debido proceso, y no a un reproche disciplinario (Defensoría del Pueblo, 2019). La determinación y cuantificación del detrimento patrimonial, tiene lugar frente al valor del daño o la pérdida en relación con la fecha de su presentación, orientado por el principio de proporcionalidad dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1476 de 2011.

Adicionalmente, esta actuación administrativa, puede ser ejercida a través de los diferentes procedimientos, denominados ordinario y abreviado, y como una alternativa para evitar el desgaste de la administración, se contempla la averiguación previa en aquellos eventos en los que exista una duda frente a la presentación de daño o pérdida de bienes.

En consecuencia, tras el desarrollo de una investigación bajo los procedimientos anteriormente descritos, puede llegarse a la declaratoria de responsabilidad administrativa, en el caso que se haya comprobado que se han presentado tres elementos de la responsabilidad administrativa.

En la responsabilidad administrativa el daño no es consecuencia del ejercicio de la gestión fiscal, situación que no exime de la obligación de resarcir daño causado al Estado, generándose así la responsabilidad administrativa que obliga a reponer el bien, o a pagar en dinero el valor de la pérdida o el daño (Gaceta 1100, 2010).

Por consiguiente, la responsabilidad administrativa deviene entonces, del daño o pérdida que se le haya ocasionado a los bienes que protege la Ley 1476 de 2011, misma que los define desde el artículo 34 como “toda cosa material o inmaterial de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública”.

Administración de recursos de procesos contractuales en el Ejército Nacional

La administración contractual de recursos presenta particularidades derivadas de su estructura jerárquica, de su régimen especial y de los bienes que maneja en el Ejército Nacional. La gestión contractual se articula a través de unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa, y su ejecución involucra tanto personal militar como civil. El control interno patrimonial se sustenta en inventarios actualizados, registros de entrega y devolución, informes de uso y folio de vida donde se consigna su mantenimiento, especialmente en lo relativo a equipos, armamento, vehículos y suministros logísticos.

La evaluación de responsabilidades administrativas contractuales se orienta, entonces, al análisis del cumplimiento de los protocolos internos establecidos para la custodia y rendición de cuentas sobre dichos bienes. El incumplimiento de estos procedimientos puede derivar en responsabilidad administrativa y, eventualmente, en procesos fiscales adicionales, cuando el hecho genera un daño verificable al patrimonio público (Ramírez, 2008).

La calidad de la evidencia determina la consistencia del fallo resarcitorio. En contextos castrenses, los bienes están sujetos a desgaste intensivo y a condiciones operativas que afectan su vida útil, por lo que la prueba debe recoger esa particularidad mediante el registro de uso, historial de mantenimiento, trazabilidad de repuestos e informes técnicos. La Ley 1476 de 2011 impone deberes de reporte inmediato y de custodia documental que permiten reconstruir la cadena de información que enmarcan el hecho investigable.

Así entonces, la responsabilidad fiscal y la responsabilidad administrativa, se encuentran en el ejercicio de la gestión fiscal, aquella que al parecer deja de lado a la responsabilidad administrativa, pasando por alto que pueden llegar a ser concomitantes en el desarrollo de las funciones ejercidas por los servidores públicos.

Esto en el entendido, que en el caso en que un servidor público en calidad de ordenador del gasto en un proceso contractual, del cual se deriva la administración de los recursos en desarrollo de su gestión fiscal, cuando sobre los mismos se presente una malversación, que conlleva a la pérdida del dinero, es objeto por la gestión fiscal desarrollada, y por dar lugar a la pérdida de esos recursos en su calidad de servidor público, a la aplicación de la responsabilidad administrativa. Es de resaltar que los procesos contractuales se contemplan como principal fuente de conductas que puede afectar el patrimonio del Estado. Así como, una trasgresión de normas o estipulaciones contractuales, generadores de sobre costos y favorecimientos ilegales que lesionan los intereses patrimoniales del Estado. (Correa & Pinzón, 2012)

Para el cumplimiento de la misión que cumple el Ejército Nacional, sin ahondar en mayores especificaciones, se utilizan bienes como material de transporte, material de comunicaciones, material de intendencia, material de armamento, pero para la adquisición y el mantenimiento de los mismos, el Estado, le asigna recursos que se derivan de los presupuestos anuales, que conllevan a adelantar diferentes procesos contractuales, y es ahí donde la responsabilidad fiscal y la responsabilidad administrativa se relacionan.

En efecto, dicha relación se torna diferente cuando un servidor público da lugar al daño de un vehículo automotor de propiedad del Ejército Nacional, como consecuencia de haber conducido bajo el efecto de bebidas embriagantes, al que conforme lo fija la Ley 1476 de 2011, una vez declarado responsable deberá pagar el valor en que sea avaluado ese daño, pues para este caso no tiene lugar una gestión fiscal, pero caso contrario sucede cuando es asignada la partida presupuestal para el

mantenimiento de vehículos automotores, y en desarrollo de la ejecución de un contrato, se emite informe de recibo a satisfacción de dichos mantenimientos, sin que se hubiesen adelantado por la figura del contratista, sin embargo es cancelado el dinero asignado para este fin, acción que evidencia una afectación en el patrimonio del Estado y que si trae inmersa la gestión fiscal.

Es aquí donde las dos responsabilidades (fiscal y administrativa), se entrecruzan con la misma finalidad, la búsqueda del resarcimiento del patrimonio del Estado, por cuando la primera en desarrollo de la gestión fiscal, tiene la potestad de hacer exigible una indemnización integral, y a su vez, por acción u omisión de un servidor público que dio lugar a la pérdida de estos recursos o fondos del Estado, la segunda también tiene cabida.

Avances del Principio de Non bis in ídem y su aplicación en las actuaciones administrativas

La Corte Constitucional ha consolidado una postura que ubica el non bis in ídem como una garantía del debido proceso que se inscribe en el artículo 29 de la Constitución Política. Según la Sentencia C-914/2013, este principio encarna el derecho fundamental de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, protegiendo la seguridad jurídica y la justicia material (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

En la relación de responsabilidad fiscal y administrativa resarcitoria (Ley 610/2000 y Ley 1476/2011), la prueba de identidad exige verificar igual persona, igual hecho, e igual causa. Dado que ambos procedimientos son resarcitorios, pero con competencias, sujetos y bienes jurídicos diferenciados, esto es, gestión fiscal vs. Responsabilidad administrativa interna, la mera coincidencia fáctica no basta considerando que se requiere comprobar si existe doble cobro por un mismo detrimento.

En dicha providencia se reitera que el Estado puede imponer sanciones penales o disciplinarias cuando se pruebe un delito o falta, pero una vez dictada decisión definitiva sobre el hecho y la responsabilidad no puede reiniciar el proceso sobre los mismos hechos. De esta forma, la Corte ha explicado que el non bis in ídem “cobija a toda persona involucrada en un procedimiento o juicio de carácter penal, disciplinario y administrativo”, interpretando en sentido amplio la noción de sindicado (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

En consecuencia, el principio se aplica al ámbito penal, pero también forma parte del universo sancionatorio del Estado que vincula tanto a autoridades judiciales como administrativas, que con base en este principio se impide iniciar múltiples procesos o imponer sanciones repetidas por la misma conducta.

Como se indicó la jurisprudencia constitucional exige la concurrencia de tres requisitos para la declaración de la violación del non bis in ídem: identidad de persona, identidad de hechos e identidad de causa o fundamento en la sanción. En la Sentencia C-554 de 2001, así como en sucesivas providencias se ha precisado que esta triple identidad (eadem persona, eadem res, eadem causa) es una condición para la invocación de este principio (Corte Constitucional de Colombia, 2001). Para el ámbito de la responsabilidad fiscal, y administrativa resarcitoria, el control debe centrarse en evitar duplicidad de cobro por el mismo daño.

Por ello, la Corte ha aclarado que no basta con que coincida el sujeto investigado o que los hechos sean parecidos, sino que también debe tratarse de los mismos hechos con idénticas motivaciones jurídicas. En este sentido, una serie de providencias ha subrayado, además, que el non bis in ídem no prohíbe de modo absoluto sanciones concurrentes desde distintos ámbitos. Por ejemplo, la Corte señaló que el procesamiento penal y el disciplinario de un servidor público por la misma conducta no vulnera el principio, dado que cada régimen protege bienes jurídicos diferentes.

En palabras de la corporación, “la prohibición del non bis in ídem no impide que unos mismos hechos sean castigados por autoridades de distinto orden; tampoco que esos hechos sean apreciados desde perspectivas distintas” (Corte Constitucional de Colombia, 2001). De ahí que se admita que, tras una decisión penal en firme, se adelante luego un proceso disciplinario independiente, siempre que se garantice la inalterabilidad de la cosa juzgada penal respecto de las mismas cuestiones centrales. Para el presente estudio, el énfasis recae en los riesgos de doble cobro en sedes resarcitorias fiscal y administrativa que involucren al sector Defensa.

La Corte mantuvo estos lineamientos en la Sentencia C-721/2015 que reafirmó que el non bis in ídem que “no está restringido al derecho penal, sino, como lo ha dicho esta Corporación, se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio”. Igualmente, el alto tribunal confirmó que el procesamiento simultáneo de un servidor público en vía penal y en vía disciplinaria por el mismo hecho no vulnera per se el principio, pues se trata de procedimientos independientes dirigidos a tutelar fines distintos.

En términos generales, la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre este principio indicando que el non bis in ídem opera como límite al ius puniendi estatal ya que exige cierta certeza normativa y el debido procedimiento para la emisión de sanciones, y consagra que toda persona tiene garantizada la irreversibilidad de las decisiones definitivas sobre su responsabilidad (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Pronunciamientos de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha intervenido repetidamente en la configuración del non bis in ídem en materia sancionatoria. En el análisis de su alcance, el alto tribunal ha ratificado la amplitud del principio y su naturaleza como derecho fundamental autónomo. Por ejemplo, la Sentencia C-870 de 2002 realizó

un “amplio estudio del principio” y concluyó que ampara a las personas en procedimientos penales, disciplinarios y administrativos (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

El debido proceso sustancial exige motivaciones que expliquen por qué, dadas pruebas concurrentes, la administración elige una cuantificación, declara un título de imputación y descarta causas exonerativas. En la práctica, la coherencia del acto final y la respuesta a argumentos elevan la legitimidad de la decisión y reducen el riesgo de nulidad. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el non bis in ídem integra el debido proceso como derecho autónomo, lo que obliga a explicitar en los actos la relación entre el fin perseguido y la consecuencia impuesta, evitando respuestas repetidas sobre los mismos hechos.

Así mismo, la línea jurisprudencial reciente enfatiza que el control sancionatorio administrativo exige claridad normativa, proporcionalidad y respeto por la cosa juzgada, a todos los ámbitos del ius puniendi estatal (Corte Constitucional, 2015; Ramírez & Hernández, 2019). Una administración que documente su metodología, anexe soportes y establezca reglas de imputación de pagos entre expedientes concretará la dimensión práctica del debido proceso en contextos de concurrencia fiscal y administrativa (Corte Constitucional, 2013; Ley 1476, 2011).

En expedientes con duplicidad potencial, la motivación reforzada debe explicar por qué no existe triple identidad o cómo operará la exigibilidad de pagos, con cuadros comparativos que alineen hechos, sujetos, cuantificaciones y fines. Por su parte, la sentencia C-914 de 2013 reconoce el non bis in ídem como derecho autónomo; y la sentencia C-721 de 2015 insiste en exigencias de proporcionalidad y coherencia argumentativa en actuaciones administrativas.

Igualmente, en la Sentencia C-914 de 2013 se enfatizó que la expresión consagrada en la Constitución implica la prohibición de “adelantar más de un juicio o imponer más de una sanción a una persona, con base en los mismos hechos” (Corte Constitucional de Colombia, 2002). A juicio de la Corte, este derecho vinculante a autoridades administrativas y judiciales impide que se abran nuevos procesos

o se impongan segundas sanciones después de una decisión ejecutoriada. Si no hay identidad de motivo o fundamento, no hay vulneración del principio (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

En este mismo sentido, la Corte ha considerado constitucional que un mismo hecho genere responsabilidades en diversos órdenes cuando persiguen bienes distintos; en este sentido, no cuestiona que una conducta que motivó sanción penal pueda luego dar lugar a una sanción disciplinaria, al entender que ello obedece a intereses sociales diferentes y no revierte el primer juicio.

Así las cosas, los pronunciamientos constitucionales muestran una tendencia coherente de protección del derecho al debido proceso sancionatorio, prohibiendo la reiteración indebida de procesos, pero sin impedir la acción concurrente de distintos poderes sancionadores cuando cada uno aplica su jurisdicción legítima. Esta doctrina también alcanza actos administrativos y sanciones de carrera pública, confirmando que el non bis in ídem es aplicable a toda actuación punitiva del Estado. Trasladado a este estudio, interesa evitar duplicidad de resarcimiento en las vías de la responsabilidad fiscal y administrativa del sector Defensa.

Pronunciamientos del Consejo de Estado

El Consejo de Estado ha consolidado una línea, muy concordante con la de la Corte Constitucional, según la cual, el non bis in ídem se aplica en el derecho sancionador bajo la prueba de “triple identidad”, persona, hecho y causa, sin impedir respuestas de distinta naturaleza cuando protegen bienes jurídicos diferentes y se tramitan por cauces normativos autónomos (Consejo de Estado, 2001; Consejo de Estado, 2010). En esa dirección, se ha precisado que la prohibición constitucional opera frente a sanciones del mismo orden, de manera que la coexistencia de consecuencias penales, disciplinarias y administrativas no vulnera, por sí sola, el principio (Consejo de Estado, 2002).

Desde esa premisa, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, ha diferenciado vías resarcitorias, advirtiendo que su concurrencia exige prevenciones para evitar duplicidad material de cobros por un mismo detrimento; ello se logra mediante verificación de identidad sustancial y reglas de imputación o compensación de pagos entre expedientes (Consejo de Estado, 2001; Consejo de Estado, 2002; Consejo de Estado, 2010).

En materia de responsabilidad fiscal, el Consejo de Estado ha reiterado que se trata de un proceso administrativo de finalidad resarcitoria, independiente de las órbitas penal y disciplinaria, que exige acreditar daño patrimonial, conducta dolosa o culposa e imputación al gestor fiscal (Consejo de Estado, 2017). Además, cuando el hecho lesivo no se relaciona con gestión fiscal, la pretensión de reparación debe encauzarse por otros instrumentos, como la reparación directa, lo que delimita competencias y evita redundancia con procedimientos internos de la administración (Consejo de Estado, 2004).

En suma, los precedentes permiten articular procedimientos con respeto del non bis in ídem, con una identificación rigurosa del bien jurídico y la finalidad de cada procedimiento, y de una acumulación y uso cruzado de prueba (Consejo de Estado, 2001; Consejo de Estado, 2002; Consejo de Estado, 2010; Consejo de Estado, 2017).

Pronunciamientos de Doctrinantes

La doctrina jurídica colombiana ha avanzado en la comprensión y delimitación del non bis in ídem, tanto desde el punto de vista procesal como material. Como evidencia de ello, autores recientes subrayan que el principio tiene doble dimensión. Como explica (Molina, 2024), hay una faceta subjetiva, en que el principio se concreta como un derecho que impide a la autoridad reabrir un caso ya juzgado, lo cual evita al ciudadano un estado continuo de incertidumbre. Paralelamente existe una faceta objetiva,

que consiste en la imposibilidad de que la legislación faculte a un mismo tribunal sancionar dos veces a un sujeto por un mismo hecho.

Esta doble interpretación doctrinal refleja que el non bis in ídem sintetiza los valores de seguridad jurídica y justicia material, ya que protege la legitimidad de la decisión final y limita el arbitrio legislativo de volver a sancionar. En la doctrina, también se puntualiza que solo las actuaciones efectivamente punitivas están amparadas por el non bis in ídem. Así, se ha dicho que deben concurrir “dos o más actuaciones punitivas efectivas diferentes, conducentes a la imposición de una sanción”, para activar la garantía (Ramírez & Álvarez, 2015).

Consecuentemente, medidas como la responsabilidad civil resarcitoria, órdenes precautorias o medidas provisionales, quedan al margen del principio.

Por ejemplo, los estudios doctrinales remarcan que la imposición de una multa en sede fiscal, de naturaleza compensatoria, puede coexistir con una sanción disciplinaria sobre el mismo hecho, sin romper el principio, porque cada una persigue fines diferentes, resarcir al Estado vs. reprimir la falta funcional. En el caso, la coexistencia de responsabilidad fiscal y administrativa resarcitoria interna, exige coordinación y compensación para no transformar la dualidad de vías en duplicidad de resarcimiento.

La doctrina ha afinado criterios para diferenciar y examinar la identidad sustancial del caso. Desde el derecho sancionador, se ha propuesto que el non bis in ídem activa barreras cuando concurren actuaciones punitivas efectivas que generan consecuencias materiales equivalentes, con independencia de su rótulo institucional, premisa compatible con sistemas resarcitorios que concluyen en pagos monetarios. En ese marco, la comparación entre proceso fiscal y procedimiento administrativo castrense exige revisar, más que la etiqueta, la estructura del bien protegido, la finalidad de la decisión y la equivalencia económica de sus efectos. Si el mismo detrimento es objeto de dos órdenes de pago, aparece un problema de duplicidad material.

La investigación académica en Colombia ha resaltado que el alcance del non bis in ídem depende de la precisión de la prueba de identidad y de la consistencia entre medidas adoptadas por autoridades distintas, lo que se ajusta al enfoque aquí propuesto para articular ambos regímenes con reglas de compensación y prueba compartida (Ramírez Torrado & Álvarez, 2015; Ramírez Torrado, 2013).

El estándar comparado sugiere distinguir entre medidas reparadoras y pronunciamientos con contenido punitivo, pues solo estos últimos activan la barrera del principio; no obstante, cuando el efecto económico es igual y recae sobre el mismo sujeto por los mismos hechos, la respuesta exige coherencia y coordinación. Decisiones han estudiado la tensión a partir de triple identidad y de la incidencia de cosa juzgada (Corte Constitucional, 2001; Corte Constitucional, 2015), premisas compatibles con el esquema de imputación.

Asimismo, los juristas advierten que el respeto al non bis in ídem implica la exigencia de la identidad integral del caso para declarar su vulneración. Por ello, no basta con mera apariencia de similitud ya que es necesario que coincidan sujeto, objeto y causa entre las dos actuaciones sancionatorias. Esta exigencia de identidad tripartita se fundamenta en la idea de que el principio pretende proteger la certeza jurídica de la persona, de modo que solo situaciones idénticas puedan activar la protección.

En suma, la doctrina colombiana coincide en calificar al non bis in ídem como un principio de protección al administrado frente al exceso punitivo del Estado. Se considera que su eficacia depende de la tipicidad y legalidad previa de las sanciones, lo que constituye un freno al ejercicio desproporcionado del poder sancionador. De este modo, tanto en la praxis jurisprudencial como en la doctrina se promueve una aplicación del principio que garantice la estabilidad de las decisiones finales sin sacrificar la posibilidad de sanciones legítimas ejercidas en ámbitos distintos.

El principio del non bis in ídem, desde la sanción que se deriva tanto del proceso de responsabilidad administrativa, como del proceso de responsabilidad fiscal

Ha de tenerse en cuenta, que tanto el proceso de responsabilidad fiscal como en el de responsabilidad administrativa interna, el investigado goza de garantías como la presunción de inocencia y el derecho a ser oído en el desarrollo de la actuación procesal, pero bajo jurisdicciones distintas. Las decisiones de fondo en ambos casos corresponden a actos administrativos de carácter resarcitorio, esto es, en virtud del fallo con responsabilidad fiscal, y el fallo de responsabilidad administrativa, los cuales pueden ser impugnados mediante recursos en sede administrativa y eventualmente controvertidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En la práctica, estos regímenes se articulan, especialmente en materia de contratación estatal. Un proceso fiscal puede originarse, por ejemplo, cuando en la ejecución de un contrato estatal ocurre un detrimento patrimonial, del incumplimiento de deberes, que puede derivar en un hallazgo fiscal. La Contraloría General de la República, intervendrá para determinar el daño y, de comprobar su responsabilidad, condenar al gestor fiscal a pagar el valor del perjuicio causado al Estado (Escuela de Formación Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2022), y lo propio por su parte exigirá la responsabilidad administrativa interna.

A esto se le suma que la Corte Constitucional ha entendido el non bis in ídem como derecho fundamental autónomo, cuya operatividad depende de la precisión en la identidad sustancial y de la coherencia en las consecuencias jurídicas, lo que permite que varias autoridades actúen por fines distintos, pero no autoriza responder dos veces por el mismo detrimento patrimonial (Corte Constitucional, 2001; Corte Constitucional, 2013).

Resarcimiento del patrimonio

La responsabilidad fiscal en Colombia es un mecanismo patrimonial orientado a la reparación del daño al erario causado por la gestión irregular de los funcionarios. La Ley 610 (2000) define expresamente este fin al señalar que la responsabilidad fiscal tiene por objeto “el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria” (Congreso de la República de Colombia, 2000).

En concordancia con ello, el Consejo de Estado ha indicado que el control fiscal busca la eficiencia en la gestión estatal, de modo que cualquier pérdida atribuible a un gestor conlleva el derecho del ente público al correspondiente resarcimiento. Por su parte, la doctrina subraya que esta responsabilidad patrimonial es autónoma e independiente considerando que no depende de que exista una sanción administrativa o penal previa; una vez probada la culpa o el dolo del servidor, la obligación de restituir los fondos públicos surge de inmediato (Ramírez & Álvarez, 2015).

En consecuencia, la acción fiscal recae sobre la restitución pecuniaria al Estado y opera de manera distinta del procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa, cuyo fin es la recuperación interna del valor del bien. Ambas vías son patrimoniales y deben articularse para evitar doble cobro por un mismo detrimento.

El diseño de métricas de desempeño para la recuperación patrimonial aporta incentivos institucionales compatibles con la eficiencia del control. En la vía fiscal, indicadores como tiempo promedio de cuantificación, tasa de cobro efectivo, proporción de pagos voluntarios y uso de medidas cautelares permiten evaluar cuellos de botella; en el sector Defensa, conviene medir tasas de reposición o reintegro por tipo de bien, duración de las investigaciones y recurrencia por unidad.

La integración de paneles públicos con información agregada promovería transparencia y análisis comparado. La escala del gasto público administrado por gestores subnacionales y por sectores estratégicos sugiere que mejoras en control y recuperación tienen impactos macroeconómicos no

despreciables, lo que vincula estas discusiones con la sostenibilidad de las finanzas públicas en un contexto de descentralización fiscal (Bonet-Morón, 2017).

Una cultura de evaluación con trazabilidad de pagos y reglas de imputación entre procedimientos reduciría litigios y alinearía prioridades presupuestales. Este enfoque cuantitativo es consistente con la naturaleza reparadora de ambos regímenes y con el mandato constitucional de control posterior y selectivo (Constitución Política de Colombia, 1991; Ley 610, 2000). La información debería integrarse con módulos de tesorería para verificar abonos y evitar cobros duplicados, con conciliaciones mensuales certificadas por control interno.

En unidades militares con alto desgaste de activos, reportes trimestrales sobre pérdidas, reposiciones y hallazgos fiscales permitirían identificar patrones y ajustar protocolos. Publicación de microdatos anonimizados para investigación académica fomentaría evaluación independiente y mejores prácticas basadas en evidencia, siempre respetando reservas operativas y auditorías temáticas de desempeño anuales para seguimiento.

Afectación del principio Non bis in ídem

El non bis in ídem, o lo que es lo mismo, el principio de “no ser juzgado dos veces por el mismo hecho” está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, donde se emplea el término “penal” pero ha sido interpretado en sentido amplio como norma general del debido proceso. La jurisprudencia constitucional ha extendido este principio más allá del ámbito estrictamente penal, concluyendo que se “extiende a toda clase de procesos y no únicamente a los penales” (Molina, 2024). En adelante, el análisis se concentra en la eventual afectación del non bis entre el proceso de responsabilidad fiscal y el procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa.

En particular, la Corte ha sostenido que el precepto constitucional aplica también en las actuaciones administrativas; por ejemplo, un abogado sancionado disciplinariamente por fraude puede ser juzgado penalmente por el mismo hecho sin que la primera decisión invalidara la segunda. Sin embargo, en la práctica esta protección se ha limitado por la independencia funcional de cada procedimiento; en tal sentido, recientemente la Sala Plena de la Corte señaló que la jurisprudencia constitucional dejó claro que la autonomía de los distintos procedimientos, esto es, el penal, el disciplinario, y el fiscal, descarta que uno dependa del otro, de modo que un mismo funcionario puede ser investigado simultánea o sucesivamente en todas esas instancias (Molina, 2024).

La Corte Suprema de Justicia incluso puntualizó que la existencia paralela de procesos penales, disciplinarios y fiscales por idénticos hechos “no conlleva a una violación del principio non bis in ídem” (Ramírez & Álvarez, 2015).

Así las cosas, si bien en el papel el non bis in ídem busca evitar el doble reproche jurídico, la independencia actual de cada régimen sancionador permite que un mismo acto sea sancionado “dos veces” desde perspectivas distintas sin romper automáticamente la prohibición constitucional (Molina, 2024). El riesgo concreto que interesa a este trabajo aparece cuando dos decisiones resarcitorias, tanto en el ámbito fiscal, como en el administrativo del sector Defensa, ordenan pagos por el mismo detrimento.

En efecto, a pesar de la teoría constitucional, el sistema vigente admite simultaneidad de procedimientos con efectos independientes considerando que la responsabilidad administrativa cubre espacios que la autoridad fiscal no, pues esta solo se limita a la exigencia del pago por el daño patrimonial, haciendo que una excluya o condicione a la otra. Esta diferenciación, lejos de fracturar el sistema, lo delimita y reduce la incertidumbre, al tiempo que sostiene el enfoque resarcitorio en ambos escenarios (Ley 610, 2000; Ley 1476, 2011; Gómez, 2012).

Por ello se considera que el principio constituye más una formalidad normativa que un límite efectivo en el derecho público colombiano. La doctrina concluye que el debate permanece “inacabado” y abierto a soluciones que concilien ambos regímenes sin anular la protección constitucional (Molina, 2024).

La coordinación procedimental entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, resulta imprescindible para que el principio non bis in ídem no se convierta en una declaración aparatosa. Esto es, en expedientes paralelos por un mismo suceso, con igualdad de persona, hecho y causa, que solo devenguen de desgastes administrativos, cuando en los dos concurre la gestión fiscal que da lugar a la pérdida de dineros del erario.

Entonces, la identificación del personal de inculpados y la orientación de la prueba hacia los extremos relevantes de la gestión fiscal, y vínculo funcional con el bien, contribuyen a la identificación temprana del estatus de gestor reduciendo de esta forma nulidades, optimizando la práctica probatoria y generando coherencia en las decisiones resarcitorias (Ley 610, 2000; Ley 1476, 2011).

Propuesta de figura jurídica a adoptar

Frente a este panorama surge la necesidad de diseñar mecanismos procesales que garanticen el non bis in ídem entre el proceso de responsabilidad fiscal y el procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa. En la doctrina, han sugerido diversas figuras como, por ejemplo, la prelación funcional de procesos, que imponga un orden preferente según el avance en la cuantificación del daño; y la conexidad probatoria obligatoria, garantizando autonomía decisoria.

Asimismo, podrían adoptarse reglas de imputación preferente, para impedir doble sometimiento a la actuación procesal y doble cobro por un mismo detrimento y, así, evitar enriquecimiento sin causa del Estado.

Por ejemplo, podría exigirse que, si un mismo hecho genera responsabilidad fiscal y administrativa resarcitoria, ambas investigaciones puedan acumularse, tal como ocurre en concursos de procedimientos en otros ámbitos legales “Disciplinario”. De esta forma se evitarían actos administrativos contradictorios y se aprovecharía el mismo expediente para ambos fines.

En igual forma, la instauración de la unidad de fallo para los casos coincidentes entre la responsabilidad fiscal y la administrativa resarcitoria interna, en cuyo escenario una sola autoridad, emitiría un pronunciamiento integral que abarque tanto la obligación de resarcimiento fiscal como la declaración de responsabilidad patrimonial interna, preservando competencias y debido proceso en ambas sedes (Molina, 2024).

Esto mitigaría la “duplicidad formal” y armonizaría las consecuencias jurídicas patrimoniales de un mismo hecho. En definitiva, propuestas como la conexidad probatoria, la prelación funcional, y la imputación, posibilitarían que la reparación se aplique de manera coordinada, evitando que un servidor sea obligado a resarcir dos veces por la misma conducta bajo justificación puramente procesal (Ramírez & Álvarez, 2015).

En el entendido, que solo en ese aspecto de la gestión fiscal, tanto la responsabilidad fiscal, como la responsabilidad administrativa castrense, concurren, lo ideal no es someter a una ley a la declaratoria de inexequibilidad, por vulneración al principio del non bis in ídem, pues está claro, que, si no se presenta en el escenario la gestión fiscal, la responsabilidad administrativa interna cumple su finalidad resarcitoria frente a los demás bienes.

Por ello, sería importante adoptar la figura del poder preferente, aplicable en materia disciplinaria, entre las Procuraduría General de la Nación, y los demás entes de control interno disciplinario. Esto quiere, decir, que la Contraloría General de la Nación, debería abrogarse la competencia para los casos en que se vea comprometido el patrimonio del Estado, bajo la gestión fiscal, a través del ejercicio del proceso de responsabilidad fiscal, ya que este exige el pago de los recursos

perdidos, sino que adicionalmente, incluye el daño emergente, lucro cesante y la actualización monetaria (Torres, 2007).

Toda vez, que, aunque la Ley 1476 de 2011, constituya un régimen especial, si se encuentra en desventaja, frente a la responsabilidad fiscal, ya que la declaratoria de resarcimiento del patrimonio del Estado, solo cubre el pago del monto perdido, sin incluir más reparos.

Por lo anterior, lo ideal, sería efectuar la modificación del artículo 38 de la Ley 1476 (2011), que trata de la (actuación administrativa y su finalidad), incluyendo un párrafo único, que disponga: “En aquellos casos, en los cuales exista pérdida de recursos públicos sometidos a gestión fiscal, solo podrá adelantarse el proceso de responsabilidad fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, debiendo ceder ante el mismo el proceso de responsabilidad administrativa, dando lugar con ello, a su inaplicabilidad”.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Aunque el ordenamiento colombiano distingue formalmente entre la naturaleza de la responsabilidad fiscal y la administrativa castrense, en la práctica, su acumulación sobre un mismo hecho puede derivar en un exceso punitivo, cuando existe pérdida de recursos en gestión fiscal. Esta duplicidad sancionatoria revela una tensión estructural entre la eficacia administrativa y el respeto sustantivo de las garantías constitucionales, donde el principio de legalidad sirve de escudo para justificar prácticas que, desde una perspectiva material, van en contra vía de la protección de la no existencia del doble juzgamiento.

El principio de non bis in ídem, concebido como una barrera contra el poder punitivo redundante, termina minimizado por una interpretación excesivamente formalista que prioriza la función recaudatoria del Estado sobre los derechos fundamentales.

El estudio evidencia que, en ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, la duplicidad de actuaciones puede generar respuestas fragmentadas, y contradictorias.

Esta situación, soslaya la eficiencia estatal y genera una carga procesal adicional para el servidor público investigado, quien enfrenta dos vías paralelas con efectos pecuniarios similares y sin un criterio de subsidiariedad procesal.

La necesidad de una figura unificadora o preeminente, tal como el “poder preferente” en el ámbito disciplinario, se presenta como una alternativa urgente para preservar la racionalidad del sistema sancionatorio.

Si bien el ordenamiento reconoce que cada vía persigue finalidades jurídicas diferenciadas, el proceso de responsabilidad fiscal tutela la correcta gestión fiscal, en tanto que el procedimiento administrativo resarcitorio del sector Defensa salvaguarda el adecuado manejo de los bienes asignados, en ambos casos la consecuencia es de naturaleza patrimonial como la obligación de resarcir el detrimento. Se trata entonces, de respuestas resarcitorias con titularidades, objetos y competencias distintas. Por ello, la corrección del enfoque no consiste en negar la diferencia, sino en adoptar reglas de articulación entre ambas figuras, para evitar doble cobro por el mismo daño y “enriquecimiento sin causa” del Estado.

En cuanto al ámbito subjetivo, el procedimiento administrativo resarcitorio de la Ley 1476/2011 se aplica a miembros de la Fuerza Pública y del Ministerio de Defensa responsables de la pérdida o daño de bienes bajo su custodia, independiente de si sobre los mismos, existe gestión fiscal o no.

Recomendaciones

A partir del análisis de la coexistencia entre el proceso de responsabilidad fiscal y el proceso de responsabilidad administrativa en el contexto del Ejército Nacional, y considerando la tensión jurídica identificada con respecto al principio constitucional de non bis in ídem, resulta pertinente formular un conjunto de recomendaciones orientadas a optimizar el diseño normativo, la coordinación interinstitucional y la protección efectiva de las garantías fundamentales del servidor público investigado.

Estas recomendaciones se inscriben en una perspectiva propositiva que busca contribuir a la mejora del sistema administrativo en Colombia, a partir de criterios de legalidad sustancial, eficiencia institucional y respeto por los derechos constitucionales.

Por lo cual, se recomienda la creación de un mecanismo normativo de coordinación y prelación entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, de tal manera que se evite la duplicidad de procesos por los mismos hechos, sujeto y daño patrimonial.

Este mecanismo puede materializarse mediante una modificación del artículo 38 de la Ley 1476 de 2011, el cual define la actuación administrativa y su finalidad, incluyendo en el mismo un párrafo que priorice el procedimiento de responsabilidad fiscal. De esta forma, se lograría racionalizar el ejercicio del poder sancionador del Estado, evitar decisiones contradictorias y reducir la carga procesal innecesaria para los funcionarios involucrados, todo ello sin sacrificar los fines legítimos de control y resarcimiento patrimonial. Esta propuesta también permite la aplicación de criterios de economía procesal y coherencia jurídica, evitando el desperdicio de recursos públicos en actuaciones paralelas que terminan generando efectos jurídicos similares.

En este sentido, se propone que la responsabilidad administrativa del sector defensa conserve su enfoque, dirigido a reforzar la cultura organizacional de cuidado de los bienes públicos, pero que los efectos estrictamente indemnizatorios sean asumidos preferentemente por el proceso de responsabilidad fiscal cuando exista gestión de recursos públicos por parte del implicado. Esta delimitación evitaría la acumulación de sanciones con consecuencias patrimoniales por una sola conducta y reafirmaría el principio de especialidad normativa, en el cual cada régimen sancionador cumple una función diferenciada.

Bibliografía

- Ballesteros Moffa, L. Á. (2025). La cosa juzgada material en la duplicidad punitiva. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (23), 99–121. <https://doi.org/10.24965/reala.11471>.
- Castro Dulcey, F. G., & Gómez Ortiz, J. R. (2020). El procedimiento administrativo sancionatorio en el marco de las empresas de servicios públicos domiciliarios: aproximación teórica a sus postulados básicos. *Revista IUSTA*, (53), 161–188. <https://doi.org/10.15332/25005286.6275>
- Congreso de la República de Colombia. (1923). Ley 42 de 1923 (19 de julio), sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de la Contraloría. *Diario Oficial* No. 19119, 26 julio de 1923. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1788207>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 42 de 1993 (26 de enero), Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. *Diario Oficial* No. 40.732, 27 de enero de 1993.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de 2000 (15 de agosto), por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. *Diario Oficial* No. 44.133, 18 de agosto de 2000.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1476 de 2011 (19 de julio), por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional. *Diario Oficial* No. 48.135, 19 de julio de 2011.
- <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43388>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda. (2010). Sentencia Exp. 2005-07609-01 (0462-09), sobre régimen de pérdida de bienes en Fuerza Pública. Bogotá:

Consejo de Estado de Colombia.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/129.pdf>

Consejo de Estado. (2001, 29 de noviembre). Autos y Camiones de Colombia S.A. vs. Superintendencia de Industria y Comercio [Rad. 25000-23-24-000-1996-8048-01 (6075), Sección Primera].

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-1996-8048-01%286075%29.pdf>

Consejo de Estado. (2002, 14 de marzo). Sentencia 228 de 2002 [Sala Plena].

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44797>

Consejo de Estado. (2004, 26 de agosto). Luis Carlos Ochoa y Norma Amparo Valencia Osorio vs. Contraloría General de Antioquia [Sentencia 2093, Sección Primera].

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44886>

Consejo de Estado. (2010, 25 de agosto). Carulla Vivero S.A. vs. Superintendencia de Industria y Comercio [Rad. 25000-23-24-000-2002-00598-01, Sección Primera].

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-2002-00598-01.pdf>

Consejo de Estado. (2010, 9 de diciembre). Sentencia 2005-00166 [C.P: Rojas, M] Colección de

Jurisprudencia Colombiana. Legis Editores. https://xperta-legis-co.bibliodigital.ugc.edu.co/visor/jurcol/jurcol_bf19706b9732df74141b36cc01641d99244nf9/

Consejo de Estado. (2017, 16 de marzo). Clara Bibiana Orejarena Díaz [Rad. 68001-23-31-000-2010-00706-01, Sección Primera].

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/68001-23-31-000-2010-00706-01.pdf>

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2001, 29 de noviembre).

Radicación No. 25000-23-24-000-1996-8048-01 (6075). Sentencia sobre violación del principio non bis in idem. Magistrado ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-1996-8048-01\(6075\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-1996-8048-01(6075).pdf)

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

<https://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-484 de 2000. Bogotá: Corte Constitucional.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5748>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 30 de mayo). Sentencia C-554/01: Principio non bis in idem —

Ámbito del derecho sancionatorio [Sentencia]. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-554-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002, octubre 15). Sentencia C-870/02: Principio non bis in idem

extendido al derecho sancionador administrativo [Sentencia]. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9875>

Corte Constitucional de Colombia. (2002, octubre 15). Sentencia C-228/02 [Sentencia]. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-228-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-107 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-107-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-512 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio). Bogotá:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-512-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013, diciembre 4). Sentencia C-914/13: Principio non bis in ídem en

el derecho disciplinario y administrativo [Fuente normativa]. Función Pública.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84013>

- Corte Constitucional de Colombia. (2015, junio 11). Sentencia C-721/15: Principio de independencia entre procedimientos disciplinarios y fiscales respecto del non bis in idem [Sentencia]. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=71873>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-020 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/c-020-18.htm>
- Cubero Marcos, J. I. (2018). Las aporías del principio non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública*, (207), 253–288. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.09>
- Decreto 1255. (10 de junio de 1961). Sistema Único de Información Normativa: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1253257>.
- Defensoría del Pueblo. (2019). Informe especial sobre control interno y responsabilidad administrativa en la Fuerza Pública. Bogotá: Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/informes-de-control-interno>
- Escuela de Formación Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2022). Módulo unificado disciplinario: Nivel básico, medio y avanzado. Procuraduría General de la Nación, Dirección Nacional de Escuelas. <https://www.procuraduria.gov.co>
- Esterberg, K. G. (2002). *Qualitative Methods in Social Research*. McGraw-Hill. <https://archive.org/details/qualitativemetho0000este>
- García Caveró, P. (2016). El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa. *Revista de Derecho Penal y Criminología. Política Criminal*, 11(21), 21–33. http://www.politicacriminal.cl/Vol_11/n_21/Vol11N21A2.pdf
- Gaceta 1100, C. (15 de diciembre de 2010). *Proyecto de Ley 30*. Senado de la República :https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2010/gaceta_1100.pdf

- Gómez González, R. F. (2017). El non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (49), 101–146. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-68512017000200101&script=sci_abstract
- Gómez González, R. F. (2017). El non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador: Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, (49), 229–262. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512017000200101>
- Guerra, Y. M., & Castro Ardila, J. (2007). Diversas formas de la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa. *Revista Diálogos de Saberes*, (26), 145–162. ISSN 0124-0021. <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2076>
- Hernández Sampieri, R., Collado, C. F., & Baptista, L. P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>
- Jiménez Triana, J. C., & Pérez Arango, D. (2018). De la violación al principio non bis in ídem en la aplicación de multas en supuestos donde hay cláusulas de descuento por indicadores de calidad en los contratos estatales. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (19), 1–20. Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5465>
- Molina Otero, M. R. (2024). El non bis in ídem en los regímenes punitivos a los que se someten los servidores públicos en Colombia: ¿una garantía, en la práctica, inexistente? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (32), 35–67. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/9571>

- Mondragón Duarte, S. L. (2020). El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(132), 100–122.
- Quiroz Sandoval, Y. D. (2004). La responsabilidad fiscal en el derecho colombiano y las concepciones del Consejo de Estado sobre el tema [Monografía de grado, Universidad de los Andes]. Repositorio Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/55d6a8f0-3336-41ec-8071-ca527979e386>
- Ramírez Barbosa, P. A. (2008). El principio de non bis in idem como pilar fundamental del Estado de derecho: Aspectos esenciales de su configuración. *Novum Jus*, 2(1), 101–124.
<https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/892/919>
- Ramírez Torrado, M. L., & Álvarez, P. (2015). El principio non bis in idem en el derecho disciplinario del abogado, en Colombia. *Revista Ius et Praxis*, 21(1), 345–376. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122015000100010>
- Ríos Esteban, J. (2018). Non bis in ídem: ¿Independencia de la responsabilidad penal y administrativa en materia de valores y entidades de crédito? *Revista Española de Derecho Administrativo*, (193), 309–354. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6630330>
- Torres, C. A. (2007). Aspectos sustanciales de la responsabilidad fiscal en Colombia. *Red de revistas científicas en América Latina. Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, (84).
<https://www.redalyc.org/pdf/1002/100221524005.pdf>