



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicado** : 110010325000201100524 00  
**Nº Interno** : 2016-2011  
**Demandante** : Félix Francisco Rueda Forero  
**Demandada** : Nación – Procuraduría General de la Nación y  
Municipio de Bucaramanga  
**Medio de control** : Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Decreto  
01 de 1984  
**Tema** : Sanción de destitución e inhabilidad general de  
diez (10) años - Ley 734 de 2002.

La Sala decide en única instancia<sup>1</sup> sobre las pretensiones de la demanda formulada por el señor Felix Francisco Rueda Forero contra la Nación - Procuraduría General de la Nación y la vinculada municipio de Bucaramanga.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el señor Felix Francisco Rueda Forero, por conducto de apoderado, pide las siguientes declaraciones:

Que se declare la nulidad del **fallo de primera instancia de fecha 24 de agosto de 2010**, dictado por la Viceprocuradora General de la Nación por

<sup>1</sup> Por auto de 18 de mayo de 2011, N.I. 0145-2010. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consolidó la línea jurisprudencial sobre competencia en materia disciplinaria, determinando que acorde con las providencias del 12 de octubre de 2006, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, número interno 799-2006; 27 de marzo de 2009, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1985-2006; y 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1203-2010, esta Corporación en única instancia no solo conocía de las sanciones disciplinarias administrativas de destitución, sino también las de suspensión en el ejercicio del cargo, siempre y cuando las sanciones provengan de autoridades del orden nacional.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

medio del cual se le declaró responsable disciplinariamente y se le impuso la sanción de destitución del empleo que venía cumpliendo como Gerente de METROLINEA S.A. con inhabilidad para ejercer función pública durante 10 años; y el fallo de segunda instancia Auto del 10 de diciembre de 2010, proferido por el Procurador General de la Nación que confirmó la decisión de primera instancia.

Como consecuencia de la nulidad de los actos referidos, el demandante solicitó el reintegro al cargo que venía desempeñando, o a otro de igual o superior jerarquía y remuneración. Igualmente, el pago de los sueldos, prestaciones, bonificaciones y demás emolumentos desde el momento en que fue removido hasta la fecha en que sea reintegrado.

Pidió que se condene al pago de los daños y perjuicios ocasionados, es decir, la reparación integral, formada por los perjuicios morales, materiales y los que se causaron a la vida de relación del demandante y de su grupo familiar.

Reclama que se declare que no existió solución de continuidad, para todos los efectos legales entre la fecha de desvinculación y aquella del reintegro efectivo.

Que las sumas resultantes de la eventual condena sean indexadas o actualizadas de su valor y al pago de intereses.

Peticiona que se condene en costas a la entidad demandada<sup>2</sup>.

**Los hechos** que fundamentan las pretensiones son los siguientes:

---

<sup>2</sup> Folios 3 al 4 del cuaderno principal.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Afirma, que el actor actuando como Gerente de Metrolínea abrió la licitación ML-02-2007 para seleccionar el concesionario de las actividades de recuado y control del sistema de transporte masivo.

Señala que el Gerente designó un comité de evaluación integrado por dos funcionarios de METROLINEA: Serafín Martínez Reyes, Secretario General, Luis Alfonso Gualdrón, ingeniero del Area Técnica y un asesor externo que estudiaría las propuestas y entregaría un orden de elegibilidad de proponentes.

Agrega que en el curso de la licitación el Gerente fue conminado por la Procuraduría General para que suspendiera el procedimiento licitatorio pues a la oficina del Zar Anticorrupción había llegado queja en el sentido de que existían en el pliego limitantes que impedían una mayor participación de oferentes.

Asegura que el Gerente, ante la inminencia de los términos del proceso licitatorio, no suspendió la licitación, pero remitió las explicaciones.

Manifiesta que solo se presentó una propuesta válida, la del Consorcio RECAUDAR, a la cual le fue adjudicado el contrato el 24 de septiembre de 2007.

La Procuraduría General de la Nación inició el proceso disciplinario contra el Gerente de METROLINEA por el cargo tipificado en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, dentro del cual se profirió fallo de primera instancia sancionándolo con destitución e inhabilidad para desempeñar funciones públicas durante 10 años. En contra del cual se interpuso recurso de apelación el cual fue resuelto mediante providencia de 10 de diciembre



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

de 2010 confirmando en su totalidad la sanción aplicada<sup>3</sup>.

### **Normas y concepto de violación**

La parte actora citó como normas violadas las siguientes:

Constitución Política, los artículos 29 y 83

De la Ley 734 de 2002, los artículos 9, 13, 18, 43, 48 (numeral 31), 128 y 163 (numeral 6).

En sustento de lo anterior, alegó la vulneración del debido proceso, en tanto el pliego de cargos presenta incongruencias en su fundamentación fáctica, pues al señalar que el investigado adjudicó la licitación y suscribió el contrato desconoce que el gerente de Metrolínea S.A., no hace parte del Comité evaluador de las propuestas.

Precisa que la empresa alemana R.S. no hacía parte del consorcio puesto que era el asistente técnico y por ello el pliego le permitía acreditar su experiencia de manera diferente, concretamente demostrando que había participado en el proyecto respectivo que se certificaba.

Aduce que la Procuraduría General de la Nación incurre en indebida valoración de las pruebas, en especial las testimoniales, a las que dio plena credibilidad a pesar de tratarse de terceros interesados en la adjudicación del contrato, puesto que son declaraciones que debieron ser valoradas en conjunto con los testigos de la defensa que dan fe de las acciones legítimas del investigado para sanear el procedimiento contractual, como son la consulta a la Universidad Industrial de Santander, solicitud de información al

---

<sup>3</sup> Folios 4 al 6 del cuaderno principal.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Comité Evaluador sobre las observaciones y reclamaciones de los interesados en la licitación, a quienes se les garantizó la participación en todas las etapas del proceso licitatorio.

Asimismo, indicó que el proceso disciplinario no podía adelantarse en contra del representante legal de Metrolínea sin que previamente se investigara y determinara la conducta irregular de los miembros del comité evaluador, pues en esta instancia fue donde se determinó la eficacia de la certificación de experiencia que habilitó al proponente único y determinó la adjudicación de la licitación y celebración del contrato que le fue imputada.

Añade que no vulneró las condiciones precisas del pliego de la licitación, por cuanto la certificación de experiencia, que se cuestiona en el proceso disciplinario, que fue allegada por el proponente único, indica que la empresa certificada participó en el proceso contractual en condición de asistente técnico, tal como lo facultó el pliego de condiciones de la licitación.

Expone que el pliego de cargos incurre en incongruencia en sus fundamentos fácticos, así como en omisiones por falta de precisión de los criterios que determinaron la gravedad de la falta, pues el cargo único se limitó a referir que se trata de una falta gravísima ejecutada a título de culpa gravísima sin sustento probatorio, pues indica que por el hecho de adjudicar la licitación y suscribir el contrato incurrió de la falta imputada.

Advierte que dentro del proceso que se sigue en contra de los señores Martínez y Gualdrón, se presentó la prueba practicada por la Universidad Industrial de Santander, institución que concluyó que las personas que evaluaron las propuestas en la licitación, no incurrieron en violación del pliego, por lo que la adjunta.



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Finalmente refuta que la sanción disciplinaria impuesta en los actos administrativos demandados vulnera el principio de proporcionalidad, pues la arbitraria calificación del grado de culpabilidad tiene por único objeto imponer la sanción más alta de destitución y desconoce las gestiones del investigado para garantizar la transparencia en el proceso contractual, así como las consultas y acciones emprendidas para verificar la idoneidad del documento que certifica la experiencia del proponente, que a lo sumo debió imputar la conducta a título de culpa leve<sup>4</sup>.

## **2. Trámite procesal**

Con auto del 13 de noviembre de 2014, el Despacho sustanciador admitió el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en única instancia promovido por el señor Félix Francisco Rueda Forero contra la Nación - Procuraduría General de la Nación y el municipio de Bucaramanga<sup>5</sup>.

Posteriormente, mediante auto de 17 de septiembre de 2020 se decretaron las pruebas solicitadas y se dispuso tener como tales las documentales relacionadas en la demanda y su contestación. Igualmente se rechazó la práctica de la prueba testimonial<sup>6</sup>.

## **3. Contestación de la demanda**

La Procuraduría General de la Nación a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, por cuanto asegura será demostrado que la entidad actuó de conformidad con la Constitución y la ley para efectos de

---

<sup>4</sup> Folios 6 al 23 del cuaderno principal.

<sup>5</sup> Folios 205 al 268 del cuaderno principal.

<sup>6</sup> Folios 229 al 231 del cuaderno principal.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

adelantar el trámite disciplinario. Además se pronuncia respecto de los hechos de la demanda.

Respecto a la violación del debido proceso y defensa, resalta que el demandante fue requerido por el Procurador General de la Nación para solicitar la suspensión de la licitación pública M-LP-2007, en consideración a que era el responsable de la dirección y manejo de la actividad contractual en Metrolínea. En este orden de ideas no importa si en la actividad contractual intervinieron otros sujetos disciplinables, lo cierto es que a cada uno de ellos, incluido el actor, le es atribuible responsabilidad disciplinaria por las irregularidades advertidas por el ente de control, en la medida que esta es individual.

Concluye que los fallos sancionatorios se encuentran en consonancia con el pliego de cargos, ya que no solo se le reprochó la mención puntual en relación con la carencia de la cita del contratista en una de las constancias aportadas, sino las otras circunstancias fácticas presuntamente irregulares.

Alega que pese a que no se mencionó cuales pruebas se valoraron indebidamente, insiste que lo que se reprochó al actor fue el incumplimiento al deber funcional del responsable de la actividad contractual al no desplegar su actividad como tal, para determinar las inconsistencias que presentaba la calificación de varias certificaciones de experiencia y su no correspondencia con la exigencia del pliego de condiciones, pero tal exigencia se pasó por alto.

Referente al principio de confianza afirma que puede generar exclusión de responsabilidad, pero el mismo no es absoluto, mas cuando se demostró que la actuación del responsable de la actividad contractual fue tardía e inocua frente al Comité evaluador.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Explica que si en la investigación se hizo evidente que los pliegos se realizaron de manera exigente, no se entiende como se le dio crédito a las constancias que pretendían demostrar experiencia en la forma exigida, cuando no la cumplían y a sabiendas que se contaba con otros medios dispuestos en el mismo pliego para lograr la certeza requerida en un proceso de la trascendencia del sistema aludido.

Refiere que fue por lo anterior que el operador disciplinario encontró probada la imputación subjetiva a título de culpa gravísima por desatención elemental, ya que el demandante en calidad de representante legal de Metrolínea S.A., no actuó en forma diligente y responsable, para corroborar o desvirtuar las situaciones anómalas que le fueron puestas de presente.

Alude que ante las advertencias era lógico, que el actor ordenara, exigiera o requiriera directamente, o a través del comité asesor, al único proponente las debidas aclaraciones a las certificaciones de acreditación de experiencia, antes de la adjudicación y no en forma posterior. Como consecuencia, solicitó denegar en su totalidad las pretensiones invocadas<sup>7</sup>.

El municipio de Bucaramanga presentó un escrito pero de forma extemporánea<sup>8</sup>.

#### **4. Alegatos de conclusión**

El 22 de abril de 2021, el despacho sustanciador corrió traslado a las partes con el fin que presentaran los alegatos de conclusión y al ministerio público

---

<sup>7</sup> Folios 307 al 319 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> Folio 350 del cuaderno principal.





**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

para que rindiera concepto, de conformidad con el artículo 210 del Código Contencioso Administrativo<sup>9</sup>.

#### **4.1 Parte demandante**

El apoderado de la parte demandante guardó silencio durante esta etapa procesal de conformidad con el informe secretarial de 25 de agosto de 2021<sup>10</sup>.

#### **4.2 Parte demandada**

##### **4.2.1 Procuraduría General de la Nación**

La apoderada de la Procuraduría General de la Nación reitera lo expuesto en el escrito de contestación de demanda y la oposición a cada una de las pretensiones.

Afirma que el demandante en calidad de representante legal de METROLINEA S.A, omitió el deber que le asiste de conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 5 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, por lo que su proceder se encuadró en la falta disciplinaria endilgada, es decir como falta gravísima, como consecuencia de la participación en la etapa precontractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y en la Ley. No actuó de forma diligente y responsable, como era su deber para corroborar y desvirtuar las situaciones anómalas que le fueron puestas de presente, no solo por las distintas personas interesadas en el proceso licitatorio, sino por este mismo ente de control, cuando ejerció

---

<sup>9</sup> Folio 353 del cuaderno principal

<sup>10</sup> Folio 354 del cuaderno principal.



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

su actividad misional preventiva y le solicitó la suspensión del proceso licitatorio, para garantizar la legalidad del proceso contractual.

Insiste en que el pliego de condiciones se elaboró de manera exigente pero, tal como se evidencia en las pruebas recaudadas, las exigencias del pliego no se cumplieron a cabalidad. Al momento de evaluar la única propuesta, las cláusulas del pliego se volvieron flexibles, situación que permitió una interpretación subjetiva de los miembros del comité evaluador, y como consecuencia de ellos, se benefició al único proponente, por lo que solicita negar las súplicas de la demanda<sup>11</sup>.

#### **4.2.2. Municipio de Bucaramanga**

El municipio de Bucaramanga propone la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que el demandante en ningún momento estuvo vinculado laboralmente con dicho municipio, sino con METROLINEA S.A, quien es una entidad con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

A consecuencia de lo anterior, cualquier decisión que se adopte, no puede afectar los intereses del MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, toda vez que, no cuenta con la capacidad jurídica, ni material de dar cumplimiento a lo ordenado, porque no es solo el municipio, sino la Junta Directiva de Metrolínea, y la misma Entidad, quienes deben comparecer al proceso porque, tienen interés en los resultados en el evento que exista una orden de reintegro al cargo de Gerente de METROLINEA S.A. y no es el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, quien está comprometido con el cumplimiento de la sentencia<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Memorial allegado por vía correo electrónico, índice 72 del aplicativo SAMAI

<sup>12</sup> Memorial allegado por vía correo electrónico, índice 70 del aplicativo SAMAI



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

### **4.3 Ministerio Público**

El Procurador Segundo Delegado ante el Consejo de Estado rindió concepto, donde asevera que el principio de responsabilidad señalado en el artículo 6 (numeral 5) de la Ley 80 de 1993, tiene como propósito evitar la dispersión de la responsabilidad en el desarrollo del proceso precontractual y contractual, a través de los jefes y representantes legales de las entidades estatales como deberes intransferibles, la dirección y manejo de la actividad contractual y de los procesos de selección.

Anota que, no resulta viable aceptar de las posibles falencias, anomalías e irregularidades ocurridas en las etapas previas a la adjudicación de la licitación pública, a cargo de las áreas técnicas, financieras y/o jurídicas eximan de responsabilidad a quienes, en calidad de director, gerente y representante legal de la entidad contratante, adjudican los contratos y posteriormente lo suscriben.

No obstante aclara que eventualmente y de conformidad con las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como de los elementos probatorios allegados al proceso disciplinario, podrá evaluarse la confianza que el investigado deposita en sus asesores, consultores y demás dependencias involucradas en los hechos, se constituye en determinante del grado de responsabilidad del investigado, es decir, si la conducta fue dolosa o culposa, y en este mismo contexto, si la culpa fue gravísima, grave o leve.

Refiere que la relación de hechos probados en el proceso disciplinario con fundamento en las pruebas recaudadas no solo da cuenta de la laxa interpretación por parte de los miembros del Comité Evaluador, sino de la evidente insuficiencia de las certificaciones de la experiencia del único



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

proponente, de manera que además de la irregular adjudicación y celebración del contrato se evidencian las previsiones que desde diversas instancias interesadas en la transparencia de procesos licitatorios en procura de la garantía de participación equitativa de terceros interesados y la selección objetiva del mejor proponente, aspectos sobre los cuales también cabe la responsabilidad del gerente de Metrolínea S.A., como quedó establecido en los actos administrativos demandados.

Aduce que conforme a las pruebas allegadas al expediente disciplinario, tal como lo precisaron los fallos de responsabilidad disciplinaria, el actor actuó con culpa gravísima pues a pesar de solicitudes, observaciones y advertidas omisiones del pliego de condiciones, omitió tomar las medidas necesarias para sanear el proceso licitatorio y verificar la condición bajo la cual el asistente técnico celebró los contratos certificados de manera superflua e imprecisa, las fechas de ejecución, las actividades desarrolladas y más cuando las certificaciones refieren la ejecución de contrato por terceros no vinculados al Consorcio.

Concluye que el comportamiento reprochado resulta sustancialmente ilícito, puesto que el disciplinado incumplió el deber de dirección control y manejo del proceso licitatorio dada su condición de gerente jefe o representante legal de Metrolínea S.A., pues contrario a ello trasladó toda la responsabilidad en el Comité Evaluador, cuyos miembros declararon no tener experiencia en procesos de licitación y contratación de dimensión, cuantía y trascendencia como lo fue la concesión del sistema de recaudo y control del sistema integrado de transporte masivo del área metropolitana de Bucaramanga. Con fundamento en las anteriores consideraciones solicita se nieguen las súplicas de la demanda<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Memorial allegado por vía correo electrónico, índice 73 del aplicativo SAMAI



Número interno: 2016-2011  
 Demandante: Felix Francisco Rueda Forero  
 Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Corresponde conocer en única instancia al Consejo de Estado<sup>14</sup> del presente proceso que se tramita por el Decreto 01 de 1984, por controvertirse una sanción disciplinaria consistente en destitución con inhabilidad general para desempeñar cargos públicos, expedida por una autoridad nacional, como lo es la Procuraduría General de la Nación.

### 2. Control Judicial

El Consejo de Estado se ha manifestado en repetidas oportunidades sobre el control judicial<sup>15</sup> que ejerce respecto de las decisiones, pruebas y demás actuaciones que se presentan en desarrollo del proceso administrativo sancionatorio y actualmente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 9 de agosto de 2016<sup>16</sup>, consideró frente el alcance de aquél:

*“En conclusión: El control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, es **integral**.*

<sup>14</sup> Por auto de 18 de mayo de 2011, N.I. 0145-2010. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consolidó la línea jurisprudencial sobre competencia en materia disciplinaria, determinando que acorde con las providencias del 12 de octubre de 2006, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado, número interno 799-2006; 27 de marzo de 2009, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1985-2006; y 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, número interno 1203-2010, esta Corporación en única instancia no solo conocía de las sanciones disciplinarias administrativas de destitución, sino también las de suspensión en el ejercicio del cargo, siempre y cuando las sanciones provengan de autoridades del orden nacional.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E) Bogotá D.C., veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014).- Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00902-00(2746-12) Actor: Víctor Virgilio Valle Tapia Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. William Hernández Gómez (e), proceso con radicado 11001-03-25-000-2011-00316-00 y número interno 1210-11



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

*Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin "deferencia especial" respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva".*

Conforme a esta línea jurisprudencial, la Sala indica que tiene plena competencia para realizar un examen integral de los cargos formulados en la demanda.

### **3. Problema jurídico**

Teniendo en cuenta lo expuesto en la demanda, la Sala determinará si los actos administrativos de primera y segunda instancia proferidos por la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales se sancionó disciplinariamente con destitución en el cargo e inhabilidad general de 10 años para el ejercicio de la función pública, al señor Felix Francisco Rueda Forero, en calidad de gerente de METROLINEA S.A., al adjudicar y suscribir el contrato dentro de la licitación pública M-LP-002-2007 para la concesión del sistema de recaudo y control del sistema de Metrolínea S.A, al proponente Consorcio RECAUDAR, validando certificaciones de experiencia aportadas por este, que no cumplían con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones, con desconocimiento de los principios que regulan la contratación, conducta tipificada como falta gravísima en el artículo 48



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

numeral 31 de la Ley 734 de 2002, son nulos por violación del derecho al debido proceso y desconocimiento de una causal eximente de responsabilidad disciplinaria o si por lo contrario como lo afirma la accionada fueron proferidos atendiendo las normas constitucionales y legales que gobiernan el proceso disciplinario y en uso de la facultad sancionatoria.

La Sala con el fin de resolver el problema jurídico planteado seguirá el siguiente esquema: 3.1 Actuación disciplinaria, 3.2 Acervo probatorio y 3.3 Caso concreto.

### **3.1 Actuación disciplinaria**

La acción disciplinaria adelantada por la Procuraduría General de la Nación tuvo origen en el informe presentado el 20 de septiembre de 2009 por el director del programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción, que pone en conocimiento posibles irregularidades en la licitación pública M-LP-002-2007 adelantada por la empresa Metrolínea S.A. para la contratación del sistema de recaudo y control para el Sistema Integrado de Transporte Masivo -SITM- del área metropolitana de Bucaramanga, hechos que dieron lugar a que el Procurador General de la Nación formulara solicitud de suspensión del proceso contractual al gerente de la entidad contratante.

Mediante auto de 26 de septiembre de 2007, expedido por los Asesores Contratación Estatal despacho del Procurador General de la Nación, se ordenó la apertura de investigación disciplinaria y dispuso la práctica de pruebas documentales, testimoniales y de apoyo técnico<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Folios 75 al 81 del cuaderno No 1



Número interno: 2016-2011

Demandante: Felix Francisco Rueda Forero

Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación

Posteriormente, con auto de 19 de mayo de 2009, se emitió pliego de cargos contra el señor Félix Francisco Rueda Forero, donde se indicó:

“CARGO UNICO

*FELIX FRANCISCO RUEDA FORERO*

*El reproche está relacionado con el hecho de que en su condición de representante legal de METROLÍNEA S.A. mediante Resolución 379 del 24 de septiembre de 2007, adjudicó la licitación pública ML-P-02-2007 y suscribió el contrato, cuyo objeto consistió en otorgar la concesión del sistema de recaudo y control del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros del área Metropolitana de Bucaramanga al Consorcio “RECAUDAR” presuntamente transgrediendo los principios de igualdad, transparencia, deber de selección objetiva y responsabilidad, consagrados en los artículos 209 de la C.P., 24 numeral 8 de la Ley 80 de 1993; 29 y 26 numerales 1, 2 y 5 ibidem”.*<sup>18</sup>

A través de fallo de primera instancia de 24 de agosto de 2010, la Viceprocuraduría General de la Nación, declaró responsable disciplinariamente al Gerente de Metrolínea, señor Felix Francisco Rueda Forero, con destitución del cargo e inhabilidad general de 10 años para el ejercicio de la función pública<sup>19</sup>.

El Procurador General de la Nación, por medio de fallo de segunda instancia de 10 de diciembre de 2010, resolvió el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la decisión de primera instancia, confirmando la sanción impuesta al demandante<sup>20</sup>.

### **3.2 Acervo probatorio**

#### **Sede administrativa**

<sup>18</sup> Folios 101 al 125 del cuaderno principal

<sup>19</sup> Folios 78 al 100 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Folios 29 al 77 del cuaderno principal.





**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

En los actos administrativos de primera y segunda instancia, se enuncian las siguientes pruebas:

1.- Mediante acta 14 de 2 de junio de 2006, la Junta Directiva de Metrolínea S.A. autorizó la apertura del proceso licitatorio para el recaudo del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Área Metropolitana de Bucaramanga, acta suscrita por el investigado en su condición de gerente y en la que se advierte sobre el deber de garantizar la mayor participación posible de oferentes en condiciones de igualdad de manera que se cumplan las disposiciones legales y reglamentarias del proceso contractual, en la que además el representante del Ministerio de Transporte solicita se cumplan las directrices del documento de Política CONPES-DNP 3260-2003 y llama la atención al cuidado en la verificación de los requisitos que deben reunir las certificaciones de experiencia anexas por los proponentes.

2.- Por medio de la Resolución 319 de 26 de julio de 2007, el gerente de Metrolínea S.A. ordenó la apertura de la licitación pública M-LP-002-2007, a partir del 30 de los mismos mes y año, cuyo objeto era *“otorgar en concesión el sistema de recaudo y control del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana de Bucaramanga”*.

3.- Con Resolución 367 de 10 de septiembre de 2007, el demandante integró el comité evaluador para el estudio técnico, jurídico y financiero de la licitación, con los señores Luis Alfonso Gualdrón Díaz, Serafín Martínez Reyes y Edgar Acela Díaz.

4.- El 14 de septiembre de 2007, el Comité Evaluador determinó como elegible la propuesta presentada por el consorcio RECAUDAR, único proponente.



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

5.- A través de Resolución 379 de 24 de septiembre de 2007, el gerente de Metrolínea S.A. adjudicó la referida licitación al consorcio RECAUDAR.

6.- Previo a la adjudicación de la licitación, la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de funciones preventivas, solicitó la suspensión del proceso contractual con fundamento en las observaciones allegadas por la Presidencia de la República, en la que terceros interesados también solicitaron ampliación de términos para poder participar en la licitación y mayor precisión en las condiciones del pliego de la licitación, incluyendo lo relacionado con la certificación de experiencia, tal como se desprende de los testimonios de Arturo Villareal Navarro de la firma TEMAS S.A.; Milton Enrique Mora Mesa de TCCT S.A.; Martha Cecilia Restrepo en representación de Angelcom S.A. y S.A.R S.A.; al igual que los asesores del Ministerio de Transporte que realizaron observaciones al pliego en aspectos concretos relacionados con la experiencia de los proponentes y dejaron constancias sobre la importancia de realizar audiencias públicas de aclaración de pliego. Oficio MT-1106-2 de 27 de julio de 2007 y los testimonios de Gabriel Ignacio García Morales, Juan Gonzalo Jaramillo, María Carolina Camacho Bolívar y Antonio Utria Arciniegas y asesores externos de la Universidad Industrial de Santander, Clara Maritza Moreno Remolina.

7.- El único proponente en la licitación M-LP\_002-2002, consorcio RECAUDAR, allegó efectivamente tres (3) certificaciones como proveedor para demostrar la experiencia en la instalación, puesta en operación de fibra óptica, y la implementación de la red inalámbrica.

La empresa RODHE & SCHWARZ INTERNACIONAL GMBH:

a. Certificación expedida por TELMEX Argentina, que indica que RODHE & SCHWARZ INTERNACIONAL GMBH suministró, en mayo de 2006, una red



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

de comunicaciones inalámbrica con estándar tera para garantiza la comunicación del departamento de policía.

b. MOCOTEX GMBH certifica que el 18 de abril de 2006, suscribió contrato para la provisión de un sistema de comunicación inalámbrica móvil.

c. La Autoridad el Canal de Panamá, División de Electrónica y Telecomunicaciones certifica que en abril de 2005 celebró contrato para adquirir un sistema de comunicación de radio trocalizado digital tetra, de la marca alemana RODHE & SCHWARZ.

El Consorcio Recaudar allegó la certificación del contrato en ejecución entre la empresa SOCICAM y el contratista Treds Engenhair e Tecnologías Ltda., para acreditar experiencias exitosas en el suministro en sistemas de comunicaciones inalámbricas móviles y fibra óptica, igualmente evalúa el pliego de cargos que en este ítem es indispensable certificar el porcentaje de participación de los contratistas plurales.

8.- Con el propósito de demostrar la experiencia establecida en el numeral 5.4.3 *“operación de venta, carga, manejo y custodia de dineros provenientes de sistemas de recaudo de transporte público urbano de pasajeros que empleen tarjeta inteligente sin contacto”*, RECAUDAR allegó certificación expedida el 7 de febrero de 2007 por el Sindicato DAS Empresa de Transporte Colectivo Urbano de Sao Pablo, que señala que la firma Servicios Digitais Ltda. celebró contrato el 30 de noviembre de 2004 y que el término del contrato es de 36 meses -3 años- aspecto que generó duda, pues si a la fecha de expedición de la certificación el contrato se encontraba en ejecución, porqué aclara que a 31 de julio de 2006 se hallaba en ejecución, acaso se terminó o suspendió la ejecución, sin esta precisión la certificación no se ajusta al pliego en la medida que allí se exige que el contrato esté en ejecución al momento de presentación de la propuesta, esto es, en septiembre de 2007.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

9.- No obstante, las observaciones y recomendaciones al proceso de licitación pública 002-2007, el 24 de septiembre de 2007, fue adjudicado el contrato de concesión del sistema de recaudo y control del SITM del área metropolitana de Bucaramanga.

### **3.3 Caso concreto**

En el asunto *sub examine* el señor Felix Francisco Rueda Forero demanda la nulidad de los actos administrativos de primera y segunda instancia, expedidos por la Procuraduría General de la Nación, con los cuales fue sancionado disciplinariamente con destitución del cargo e inhabilidad general de 10 años para el ejercicio de la función pública, toda vez que en calidad de Gerente de Metrolínea S.A., adjudicó y suscribió el contrato dentro de la licitación pública al único proponente sociedad RECAUDAR, validando certificaciones de experiencia que no cumplía con los requisitos exigidos en el pliego de cargos y en consecuencia desconocer el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

Aduce la parte actora que en la expedición de los actos acusados se incurrió en vulneración del debido proceso por indebida valoración de las pruebas, incongruencia del pliego de cargos con los soportes fácticos, falta de precisión de los criterios que determinaron la falta, proporcionalidad y desconocimiento de una causal eximente de responsabilidad disciplinaria.

Determinado el marco objeto de *litis*, procede la Sala a estudiar los cargos de la demanda.

### **Vulneración del Debido Proceso**



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Aduce la parte actora que los fallos sancionatorios desconocen el artículo 128 del Código Disciplinario, ya que las actuaciones cumplidas para sancionar al demandante lo fueron sin soporte probatorio legalmente producido, pues el único cargo imputado se presentó sin que se hubiera demostrado la responsabilidad en que pudieron incurrir los señores Martínez y Gualdrón.

A efecto de resolver el cargo, para la Sala se encuentra demostrado que el demandante fue designado como Gerente de Metrolínea S.A., mediante Resolución No 0154 del 11 de julio de 2005<sup>21</sup>.

Está establecido que mediante Resolución No 367 de 10 de septiembre de 2007, el Gerente de Metrolínea, integró el comité evaluador de la licitación M-LP-002-2007, así: por dos funcionarios de METROLINEA: Serafín Martínez Reyes, Secretario General, abogado quien analizaría los aspectos jurídicos de las propuestas, Luis Alfonso Gualdrón, ingeniero que estudiaría los temas de carácter técnico y el asesor externo que estudiaría las propuestas desde el punto de vista financiero, quienes debían entregar un orden de elegibilidad de proponentes.

El 14 de septiembre de 2007, el Comité Evaluador entregó el informe recomendando adjudicar al proponente CONSORCIO RECAUDAR, siempre y cuando su propuesta económica cumpliera con el numeral 4.7 del pliego de condiciones. Al respecto sostuvo:

*“Como consecuencia de lo anterior, se considera en estos aspectos, la propuesta como elegible, cumpliendo con lo estipulado en el pliego de condiciones concernientes a la evaluación de las propuestas, numerales 6.1 propuestas elegibles, 6.2 procedimientos de evaluación de las propuestas, 6.3 categorías de evaluación de la aptitud legal, 6.6*

---

<sup>21</sup> Folio 213 del cuaderno No 1.



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

*evaluación de la capacidad económica, 6.7 evaluación y valorización de la experiencia, y 6.8 evaluación de la solución de la propuesta.*

*(...)*

*5. Valoración de las experiencias solicitadas*

*5.1. Experiencia acreditada en implementación tecnológica de sistemas de recaudo de transporte público urbano de pasajeros, con un mínimo de 350.000 transacciones diarias, que empleen tarjeta inteligente sin contrato.*

*(...) el proponente cumple con las experiencias exigidas en el pliego de condiciones en el numeral 4.5.1 (...)*

*5.2. Experiencia acreditada en implementación tecnológica de sistemas de recaudo de transporte público urbano de pasajeros, con un mínimo de 500 validadores instalados que empleen tarjeta inteligente sin contacto.*

*(...) el proponente cumple con las experiencias exigidas en el pliego de condiciones en el numeral 4.5.2 (...)*

*5.3. Experiencia acreditada en implementación tecnológica de sistemas de recaudo de transporte público urbano de pasajeros, con un mínimo acumulado de 300.000 tarjetas inteligentes sin contacto.*

*(...) el proponente cumple con las experiencias exigidas en el pliego de condiciones en el numeral 4.5.3 (...)*

*5.4. Experiencia acreditada en implementación tecnológica de sistemas de recaudo de transporte público urbano de pasajeros, con un mínimo de 5 puntos fijos de red local inalámbrica para transferencia de datos de recaudo*

*(...) el proponente cumple con las experiencias exigidas en el pliego de condiciones en el numeral 4.5.4 (...)*

*5.5. Experiencia acreditada en operación de venta, carga, manejo y custodia de dineros provenientes de sistemas de recaudo de transporte público urbano de pasajeros que empleen tarjeta inteligente sin contacto.*

*(...) el proponente cumple con las experiencias exigidas en el pliego de condiciones en el numeral 4.5.5 (...)*

*5.6. Experiencia acreditada en sistemas de control de operación de vehículos de transporte público urbano de pasajeros.*

*(...) el proponente cumple con las experiencias exigidas en el pliego de condiciones en el numeral 4.5.6 (...)*

Observa la Sala que en el *sub judice* la investigación disciplinaria se inició por el informe presentado el 20 de septiembre de 2009 por el director del programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción, que pone en conocimiento posibles irregularidades en la licitación pública M-LP-002-2007 adelantada por la empresa Metrolínea S.A., hechos que dieron lugar a que el Procurador General de la Nación



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

formulara solicitud de suspensión del proceso contractual al gerente de la entidad contratante.

A pesar de lo anterior el disciplinado desatendió las observaciones preventivas por lo que se inició la investigación disciplinaria en su contra.

Mediante auto de fecha 28 de octubre de 2010, se le formuló cargos al actor por la falta gravísima contenida en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 que señala: *«participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley»*.

Para efecto de resolver el fondo del asunto planteado debe precisarse que la ilicitud sustancial la define el legislador en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos: *“[l]a falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”*.

Este principio rector de la ley disciplinaria aterrizado al caso concreto se desconoce cuando el demandante, en su condición de Gerente de Metrolínea, tenía el deber de velar porque la actividad contractual se llevara a cabo eficientemente, como directo responsable de la misma, lo cual no hizo a pesar de solicitudes de suspensión del proceso, así como observaciones y advertencias respecto del incumplimiento del pliego de condiciones, pero no adoptó las medidas necesarias para sanear el proceso licitatorio, afectando su deber funcional como Gerente de la entidad.

Sobre la ilicitud sustancial, precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-948 de 2002<sup>22</sup> en la que declaró la exequibilidad del artículo 5 de la Ley 734

---

<sup>22</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis





**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

de 2002, que *“el objeto de protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública”*. Así mismo, afirmó sobre el alcance de la ilicitud sustancial, que:

*“El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta.*

[...]

*Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines”*.

En este orden de ideas, resalta la Sala que el demandante incurrió en la inobservancia del deber funcional, en tanto que desconoció los principios de la contratación estatal y la función administrativa que le incumbía como servidor público, pues, si bien el comité evaluador dio un concepto favorable de elegibilidad respecto de un consorcio que no cumplía con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones del proceso de selección, la responsabilidad en la dirección y manejo de la actividad contractual no cesa con el citado informe, ya que era el disciplinado quien tenía el deber de solicitar las aclaraciones de las certificaciones que acreditaban la experiencia, antes de la adjudicación.

No es de recibo para la Sala, el argumento del demandante en el sentido que su actuar fue guiado por la confianza legítima y buena fe depositada en el Comité Evaluador, los que se desvirtúa no solo por las observaciones hechas al pliego de la licitación por los asesores designados por el Ministerio de Transporte y la solicitud de la Procuraduría General de la Nación para





**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

suspender la licitación en su intervención preventiva, pues estaba en manos del director del proceso contractual tomar las medidas necesarias para sanearlo y llevar a mejor término la licitación y celebración del contrato, ya fuera suspendiendo el proceso, solicitando aclaración de las certificaciones y por último, declarado desierta la licitación.

Considera la Sala que los actos administrativos de primera y segunda instancia expedidos por la Viceprocuraduría General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, respectivamente, se fundamentaron en el acervo probatorio acopiado, esto es, el pliego de condiciones para la concesión del sistema de recaudo y control del sistema de metrolínea, dentro del proceso de licitación pública M-LP-002-2007, las adendas No 1, 2, 3, 4 y 5 modificatorias del pliego de condiciones, el Informe de evaluación de la propuesta presentada por el Consorcio Recaudar dentro del proceso de licitación pública M-LP-002-2007, de fecha 14 de septiembre de 2007 y los formatos E1 - E6, suscritos por el consorcio Recaudar, junto con los soportes documentales que acreditan la experiencia técnica, y conforme con estos elementos probatorios, estructuró la Procuraduría la falta disciplinaria reprochada al Gerente de Metrolínea.

Así mismo, como lo determinó la Sala anteriormente, el operador disciplinario hizo un análisis probatorio y jurídico para acreditar la falta gravísima referida en el único cargo, estructurando el elemento subjetivo en la modalidad de culpa gravísima y con base en este andamiaje probatorio y analítico se concluyó que el demandante era responsable disciplinariamente por lo que se le impuso la sanción de destitución e inhabilidad general de 10 años.

En este sentido, se pronunció la Viceprocuraduría General de la Nación en la decisión de primera instancia, al sostener que:



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

*“Analizado el material probatorio y concretamente las certificaciones expedidas para acreditar la experiencia del CONSORCIO RECAUDAR, cuestionadas en el pliego de cargos, de acuerdo con las estipulaciones fijadas en el pliego de condiciones y las normas de interpretación del mismo, se encuentra probado que: i) La experiencia aportada por el asistente técnico RODHE & SCHWARZ, y los proponentes SERVICIOS DIGITAIS y TRENDS ENGENHARIA E TECNOLOGIA S/C LTDA, integrantes del CONSORCIO RECAUDAR, no estaban acordes a las exigencias de los numerales 4.5.1, 4.5.3 y 4.5.5. ii) METROLÍNEA a través de su representante legal omitió solicitar a los proponentes acreditar mayores datos específicos sobre las experiencias adjudicadas pese a que en el pliego de condiciones se indicó de forma clara y expresa que “Metrolínea S.A. podrá, durante la etapa de evaluación solicitar a los proponentes acreditar mayores datos específicos sobre las experiencias acreditadas” y ante esta insuficiencia, pese a estar advertido de las mismas, adjudicó la Licitación Pública M-LP-02-2007”.*

En conclusión, la Sala señala que las pruebas referidas si fueron analizadas, pero no como lo peticionaba el actor a su favor, al estimar que este como Gerente de Metrolínea no verificó que el comité evaluador de la licitación M-LP-002-2007, revisara que las certificaciones de experiencia allegadas por la empresa Recaudar en calidad de único proponente, cumplieran con los requisitos señalados en los pliegos de condiciones.

Todo lo contrario, se estableció dentro de la investigación disciplinaria que los miembros del comité de evaluación de la licitación, validaron certificaciones de experiencia que no cumplían con lo señalado en el pliego de condiciones, así: i) Certificación presentada por RODHE & SCHWARZ, expedida por la Autoridad del Canal de Panamá, en la que no se informó quien era el contratista, resultando imposible en ese momento que el comité tuviera certeza de lo acreditado; ii) Certificación expedida por SOCICAM, para acreditar la experiencia relativa a implementación de redes de fibra óptica, en las que no se advierte que se traten de implantaciones exitosas, ni de contratos ejecutados, ni se desprende concretamente el porcentaje de



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

participación del contratista, y iii) Certificación expedida por URBANUSS para acreditar experiencia relativa a transacciones de venta y carga de crédito de viajes, cuyo contenido impide saber si el contrato suscrito se encuentra en ejecución a la fecha de presentación de la propuesta por parte del Consorcio RECAUDAR.

En lo concerniente, con las decisiones del operador disciplinario se encuentra acreditado que se individualizó al investigado, la condición que desempeñaba, se refirió al cargo único formulado, fundamentándose en las pruebas documentales y testimoniales acopiadas, las cuales analizó con las normas citadas como infringidas, Leyes 80 de 1993 y 734 de 2002, entre otras, enunció los descargos, para seguidamente realizar una confrontación analítica entre lo probado y lo manifestado por el disciplinado, para posteriormente calificar el comportamiento frente a la falta gravísima imputada y así determinar la culpabilidad como la responsabilidad disciplinaria, por lo que se concluye que la decisión fue motivada, allanándose al cumplimiento de los requisitos del artículo 170 del Código Disciplinario Único.

En este orden de ideas, las irregularidades adjetivas esgrimidas por el actor no están acreditadas, por ende no se configura la violación alegada del derecho al debido proceso.

Las decisiones disciplinarias de primera y segunda instancia de fechas 24 de agosto de 2010 y 10 de diciembre de 2010 proferidas en contra del señor Félix Francisco Rueda Forero, en calidad de Gerente de la empresa Metrolínea S.A., se basaron en que en su condición de representante legal adjudicó la licitación pública ML-P-002-2007 y suscribió el contrato de concesión del sistema de recaudo y control del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros del área Metropolitana de Bucaramanga al



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

consorcio Recaudar, transgrediendo los principios de igualdad, transparencia, selección objetiva y responsabilidad.

La culpabilidad en materia disciplinaria, se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, que señala *«queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa»*.

Frente a la culpa, el artículo 44 ibidem dispone: *«Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones»*.

En este asunto, los operadores disciplinarios al momento de imputar el elemento de la culpabilidad, señalaron que la conducta constituye falta gravísima que había sido cometida a título de culpa gravísima, ya que el disciplinado incurrió en omisiones *“de las precauciones o cautela más elementales aconsejadas por la previsión más elemental, que deben ser observadas en los actos ordinarios de la vida, o por una conducta de inexcusable reflexión y ligereza”*, también equivale a dejar de lado *“de manera elemental, de buen juicio y moderación necesarios y fundamentalmente imprescindibles para realizar el bien y evitar el mal.”*

Ahora, al momento de emitir dicha imputación, se sostuvo que el actor procedió con la máxima negligencia y desidia en el ejercicio de sus deberes, con total desatención para verificar las presuntas irregularidades y cuestionamientos denunciados a lo largo del proceso contractual, para garantizar la legalidad de la licitación y ejercer con el máximo celo sus



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

deberes como director de la actividad contractual de la entidad bajo su cargo, frente a lo cual, la doctrina ha previsto, que *«se hace presente cuando el servidor tiene un deber que se encuentra regulado por una norma imperativa, que puede ser de orden legal, reglamentario, e inclusive deontológico, y cuyo cumplimiento obvia. Por ejemplo, cuando ignora el procedimiento por seguir en el trámite licitatorio o cuando en una obra no cumple con las reglas impuestas de manera general por la ingeniería para su elaboración»*.

Alega el demandante que para graduar la falta como gravísima cita declaraciones de personas vinculadas a empresas que tuvieron interés directo en la licitación, las que pueden estar viciadas de legalidad, situación que no se puso en conocimiento en forma oportuna, al momento de recepcionarse las mismas mediante la figura de la tacha de sospecha del testigo, además estas no fueron las únicas pruebas que se tuvieron en cuenta al momento de establecer la responsabilidad del demandante.

No es cierto que las pruebas arrimadas a la investigación no se hubieran valorado en forma integral y de conformidad con las reglas de la sana crítica, todo lo contrario se hizo referencia a cada una de ellas tal como se evidencia en los fallos disciplinarios. Tampoco es válido señalar que se ignoraron las pruebas de descargos, pasando por alto la actividad desplegada por el disciplinado, lo que sucede es al estudiarse cada una de las certificaciones de experiencia allegadas por el consorcio Recaudar, se encontró el incumplimiento del pliego de condiciones, sin que se debiera realizar apreciaciones subjetivas, tales como las implicaciones que se presentarían si se dada por inválida la única propuesta elevada, toda vez que lo verificable era el cumplimiento real y efectivo del pliego de condiciones, el cual tal como se precisó fue claro en sus exigencias, para evitar precisamente ambigüedades o interpretaciones.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Precisa la parte accionante que la empresa Rodhe & Schwarz no hacía parte del consorcio puesto que era el asistente técnico y por ello el pliego le permitía acreditar su experiencia de manera diferente, concretamente demostrando que había participado en el proyecto que se certificaba.

Frente a este cargo, debe establecer la Sala, que de acuerdo al punto 4.5. del pliego de condiciones se debía acreditar la experiencia en implementación de redes de comunicaciones móviles y redes de fibra óptica, la cual podía ser acreditaba a través de Asistente Técnico, que para el consorcio Recaudar fue Rodhe & Schwarz Internacional GMBH, para efecto de demostrar el cumplimiento de la experiencia se presentó la certificación suscrita por la Gerente de la División de Electrónica y Telecomunicaciones de la Autoridad del Canal de Panamá ACP de fecha 20 de agosto de 2007.

En la certificación aludida no se menciona como la persona jurídica contratista a Rodhe & Schwarz Internacional GMBH, es decir no se determinó quien ejecutó la obra ni la forma de participación por lo que no cumplió con los requisitos del pliego de condiciones; si bien esta situación fue aclarada con la certificación expedida el 25 de enero de 2008 por la Oficial de Contrataciones de la División de Compras, Almacenes e Inventarios de la autoridad del Canal de Panamá, donde se dejó constancia que Rodhe & Schwarz Internacional GMBH participó en la ejecución del contrato, dicha aclaración debió solicitarse durante la etapa de evaluación, lo que no se hizo, a pesar que se había advertido al investigado ahora demandante en forma previa a la adjudicación del posible incumplimiento de la experiencia acreditada, con fundamento en los anteriores argumentos los que comparte la Sala se rechazó por parte del operador disciplinario la experiencia referida, por lo que no es necesario realizar otro análisis.



Número interno: 2016-2011

Demandante: Felix Francisco Rueda Forero

Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación

Por consiguiente, las certificaciones aportadas por el consorcio RECAUDAR debieron ser estudiadas en el momento oportuno situación que no ocurrió, ya que se pudo haber solicitado las aclaraciones que el mismo pliego de condiciones concedía, pero no en forma posterior, esto es ante la existencia de una investigación disciplinaria, con el fin de sustentar la presencia de una supuesta duda en favor del investigado.

Con fundamento en lo explicado, el fallo de segunda instancia al estudiar el punto pertinente afirmó que: *“No se puede predicar que existan distintas interpretaciones frente al contenido de la constancia aludida, pues es el mismo pliego el que disipa cualquier duda, el hecho de que el defensor esgrima en defensa del disciplinado varias interpretaciones sobre el contenido de la constancia que pretendió demostrar la experiencia del asistente técnico, en modo alguno puede ser base para edificar la configuración de una causal de exclusión de responsabilidad, ya que tales argumentos no son de recibo ante la contundencia demostrada de la no conformidad de lo certificado con la exigencia del pliego. Si se pidió como prueba en esta actuación disciplinaria explicaciones a los respectivos contratantes extranjeros, tal actividad probatoria se desplegó para corroborar que la certeza de la exigencia pedida en los pliegos ha debido tenerse antes de proceder a adjudicar la licitación al único porponente, con un afán inexplicable y reprochable de cara a los principios orientadores de toda actividad contractual, conforme se imputó inicialmente en el pliego acusatorio y que cobraron certeza en el fallo de instancia”.*

### **Existencia de la causal eximente de responsabilidad**

Insiste el actor en que actuó de buena fe, por lo que argumenta que: i) se sometió al principio de confianza en relación con los actos de los integrantes del comité en la medida en que conocía sus capacidades y experiencia; ii)





**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

intercambió consultas con los organismos asesores de Metrolínea concretamente con la U.I.S para verificar el respeto al pliego; iii) solicitó a los miembros del comité la verificación de los informes presentados sobre el recurso de la licitación; iv) exigió a los miembros del comité la ratificación en relación con los reportes y conclusiones sobre la condición de elegible que tenía la única propuesta; v) procedió conforme la ley y el pliego de condiciones en relación con la intervención de las personas que adquirieron el pliego; vi) estudió la solicitud que hizo la Procuraduría en relación con la posible suspensión del proceso licitatorio; y vii) además amplió el plazo de la licitación con el fin de garantizar la participación pluralista.

Con los fundamentos señalados pretende el actor establecer que su conducta no fue negligente y mucho menos de padecer ignorancia supina que la ley exige para incurrir en culpa gravísima.

En este sentido es importante resaltar que cuando los funcionarios públicos intervienen en la actividad contractual se hacen reponsables de las conductas contrarias a la normatividad que rigen los procesos de contratación, ya sea por las acciones u omisiones en las que hubieren incurrido.

Se encuentra en cabeza de los representantes legales de las entidades, en este caso del Gerente de Metrolínea, en ejercicio del principio de responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección, quien no la puede trasladar a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma, por lo que se le ha asignado un deber funcional del que debe responder, so pena de sancionar su incumplimiento.





**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Además de lo indicado debe igualmente vigilar la conducta de sus subordinados, es por ello que la condición de jefe o representante legal no exime del cumplimiento de los deberes de dirección, coordinación y control, adscritos a dichos cargos, por el hecho de tener la capacidad real y efectiva como máxima autoridad administrativa para estructurar la gestión contractual garantizando el respeto de los principios que acarrearán dicha actividad.

Por lo tanto, no es aceptable adjudicar la conducta irregular de los miembros del comité evaluador, cuando señala el actor que en esta instancia fue donde se determinó la eficacia de la certificación de experiencia que habilitó al proponente único y determinó la adjudicación de la licitación y celebración del contrato que le fue imputada, debido a que según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, ya que ni en los casos de delegación parcial o total del proceso de contratación pública, se exonera de responsabilidad al delegante, al ser deberes intransferibles, la dirección y manejo de la actividad contractual y de los procesos de selección de los representantes legales de la entidad.

Ahora bien, en forma excepcional y teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como de los elementos probatorios allegados al proceso disciplinario, podrá evaluarse la confianza que el investigado deposita en sus asesores, consultores y demás dependencias involucradas en los hechos, pero no para efectos de exonerarlo de toda responsabilidad sino para determinar el grado de responsabilidad del investigado, es decir, si la conducta fue dolosa o culposa, y en este mismo contexto, si la culpa fue gravísima, grave o leve.

No comparte la Sala, lo manifestado frente al cargo relacionado con que el pliego de cargos incurre en incongruencia en sus fundamentos fácticos, así como en omisiones por falta de precisión de los criterios que determinaron la



**Número interno:** 2016-2011

**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero

**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

gravedad de la falta, pues el cargo único se limitó a referir que se trata de una falta gravísima ejecutada a título de culpa gravísima sin sustento probatorio, toda vez que en los fallos de instancia se hizo referencia a la negligencia y desidia del actor en el ejercicio de sus deberes, quien actuó con total desatención para verificar las presuntas irregularidades y cuestionamientos denunciados a lo largo del proceso contractual, para garantizar la legalidad de la licitación y ejercer con el máximo celo sus deberes como director de la actividad contractual de la entidad bajo su cargo.

En conclusión no era requisito demostrar en primer lugar el desconocimiento de los principios que rigen la contratación administrativa primero por los miembros del comité para poder así entrar a estudiar si estos fueron igualmente vulnerados por el demandante, aceptar lo contrario significaría una especie de suspensión en el ejercicio de la potestad disciplinaria hasta tanto no se establezca responsabilidad de los integrantes de un comité a quienes se les había delegado una función concreta dentro del proceso licitatorio, para poder seguidamente investigar al directamente responsable de la actividad contractual, como sucede en este evento.

Por otro lado, en lo que concierne al principio de proporcionalidad, el legislador en el artículo 18 *ídem* indica que “[l]a sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. En la graduación de la sanción deben aplicarse los criterios que fija esta ley”. En este sentido el artículo 44 *ibídem* prevé para las faltas gravísimas dolosas la sanción de destitución e inhabilidad general, la cual según el artículo 46 oscila entre 10 y 20 años, de ahí que el operador disciplinario haya tasado la inhabilidad del actor en el mínimo que dispone la norma, a saber, 10 años, por la falta gravísima previamente reseñada.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

Para la Sala la sanción impuesta al demandante fue proporcionada y estuvo dentro de los límites que contempla la ley disciplinaria, por estos motivos, este cargo no prospera.

Igualmente, no se tiene ningún reparo en cuanto a los criterios que determinaron la falta, en razón a la negligencia advertida por parte del accionante que condujo a la adjudicación y posterior firma del contrato, sin que se hubiese demostrado el cumplimiento de las exigencias técnicas del pliego de condiciones por el único proponente.

No es del caso pronunciarse respecto de la prueba practicada por la Universidad Industrial de Santander, institución académica que concluyó que las personas que evaluaron las propuestas en la licitación, no incurrieron en violación del pliego, en primer lugar porque tal como lo manifiesta la defensa se presentó dentro del juicio disciplinario adelantado en contra de los señores Martínez y Gualdrón, es decir no se trata de una prueba debidamente decretada y practicada dentro del sub-judice.

Como corolario de lo expuesto, la Sala determina que no se probaron las causales de nulidad invocadas por la parte actora en la demanda con ocasión de la expedición de los actos administrativos impugnados, por ello se impone mantener la legalidad de dichos actos.

## **DECISIÓN**

En este orden, una vez analizados los cargos formulados y resuelto el problema jurídico, la Sala procederá a NEGAR las pretensiones de la demanda.



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Felix Francisco Rueda Forero contra la Nación - Procuraduría General de la Nación y el municipio de Bucaramanga por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** No hay lugar a condena en costas.

**TERCERO:** Reconocer personería a la soctora Andrea Lyzeth Londoño Restrepo identificada conla T.P. No 269.290 del C.S.J., como apoderada de la Nación – Procuraduría General de la Nación, en los términos del mandato conferido.<sup>23</sup>

**CUARTO:** Se deja constancia que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

---

<sup>23</sup> Memorial allegado por via correo electrónico, índice 69 del aplicativo SAMAI



**Número interno:** 2016-2011  
**Demandante:** Felix Francisco Rueda Forero  
**Demandado:** Nación – Procuraduría General de la Nación

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente)

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**