



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

CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros
Demandada: Nación, Procuraduría General de la Nación¹

Tema: Disciplinario. Principio de congruencia entre el pliego de cargos y el acto sancionatorio.

Sentencia de segunda instancia

Asunto

Decide la Sala en segunda instancia el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia del 15 de septiembre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones.

I. Antecedentes

1.1. La demanda²

1.1.1. Las pretensiones

1. Johanny Bilbao Rodríguez y Gladys Viviana Posada Ortiz [en calidad de cónyuge], en nombre propio y en representación de sus hijas Elizabeth Viviana y Thaliana Andrea Bilbao Posada, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso - Administrativo³ acudieron a esta jurisdicción en orden a que se declarara la nulidad de los siguientes actos:

1.1. Fallo disciplinario de primera instancia del 9 de abril de 2019, expedido por la

¹ En adelante PGN.

² Samai, índice 2, carpeta «02. ED_EXPEDIENTE_ONEDRIVE_2_3110202(.zip) NroActua 2», archivo «01Demanda FamiliaBilbaoPosada».

³ En adelante CPACA.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Nacional, por medio del cual se impuso la sanción de suspensión e inhabilidad especial de 7 meses.

1.2. Fallo de segunda instancia del 13 de octubre de 2020, expedido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, el cual modificó la sanción impuesta a multa correspondiente a 90 días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

2. A título de restablecimiento del derecho pidió la anulación del registro de antecedentes y el pago de los perjuicios materiales [lucro cesante y daño emergente] y morales en cuantía de 100 smlmv⁴ para cada demandante.

1.1.2. Fundamentos fácticos

3. Los hechos relevantes del caso son los siguientes:

→ *Proceso de selección abreviada*

4. La Dirección de Sanidad de la Policía Nacional adelantó el proceso de selección abreviada PN SECSA DEATA 021-2014, cuyo objeto era «la contratación de prestación de servicios de alta complejidad en el ámbito ambulatorio y hospitalario, incluyendo actividades de atención médica y especializada y subespecializada, internación de la Unidad de Cuidado Intensivo, incluyendo procedimientos diagnósticos y terapéuticos de acuerdo al Plan de Beneficios para la Sanidad Militar y Policial contenido en el Acuerdo No. 002/2001». En el pliego de condiciones se estableció la siguiente causal de rechazo: «[c]uando el valor de la propuesta contenga precios artificialmente bajos».

5. Mediante la Resolución 104 del 2 de septiembre de 2014 el jefe de la Seccional de Sanidad Atlántico designó a Johanny Bilbao Rodríguez [funcionario de contabilidad SECSA] en el comité económico y financiero.

6. Con el oficio del 19 de septiembre de 2014, el comité al que pertenecía Johanny Bilbao Rodríguez verificó las ofertas y determinó que la Organización Clínica Bonnadona Porvenir estaba habilitada, no así las Clínicas Porto Azul y General del Norte.

7. El 26 de septiembre de 2014 la Clínica General del Norte [representada por Ligia María Cure Ríos] presentó objeciones y solicitó la modificación de la calificación asignada a la Organización Clínica Bonnadona Prevenir, en razón a que la propuesta se alejaba del análisis de la oferta frente al precio techo establecido para las especialidades intrahospitalarias y subespecialidades ambulatorias y de las condiciones en el mercado de la salud. Era imposible prestar los servicios en las subespecialidades enunciadas en el anexo 3 con un costo inferior al ofertado como

⁴ Salarios mínimos legales mensuales vigentes.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

precio de venta.

8. El 1 de octubre de 2014 se dio respuesta a las observaciones, en el sentido de que «la Organización Clínica BONNADONA PREVENIR, ofert[ó] dentro del marco legal de precios para las especialidades y subespecialidades la TARIFA ISS 2001 (\$12.510) + 16.04%, lo cual arroja[ba] un valor de oferta por parte de la ORGZ CLINICA BONNADONA PREVENIR, para ese ítem de \$ 14.900; por tal razón no [era] cierto que la entidad est[uviera] ofertando tarifas artificialmente bajas, como quiera que esta situación igualmente se estaría configurando por parte de la ORGZ CLINICA GENERAL DEL NORTE, cuando frente a la propuesta de la ORGZ CLINICA BONNADONA PREVENIR en el ítem de oferta económica del pliego numeral 2.2.1.1. de la página 21, est[aba] ofertando TARIFAS ISS 2001 + 8.5% cuando el hecho establecido por la Seccional de Sanidad Atlántico fue de TARIFAS ISS 2001 + 30%, sin embargo la ORGZ CLINICA BONNADONA PREVENIR ofertó ese mismo ítem TARIFAS ISS 2001 + 15%. Por lo anterior se [infería] que en ninguno de los dos casos las ofertas de los proponentes mencionados incurr[ían] en causales de rechazo de oferta, al no constituirse en precios artificialmente bajos» [sic].

9. El 3 de octubre de 2014, el comité económico y financiero presentó el informe definitivo de evaluación, en el que ratificó que la Organización Clínica Bonnadona Prevenir era la única que se encontraba habilitada.

10. Mediante la Resolución 129 del 9 de octubre del mismo año se adjudicó el contrato.

→ *Proceso disciplinario*

11. El 2 de octubre de 2014 Ligia María Cure Ríos presentó un escrito, en el cual solicitó la suspensión del proceso de selección abreviada porque la Organización Clínica Bonnadona Prevenir había incurrido en una causal de rechazo, esto era presentar precios artificialmente bajos.

12. El 29 de diciembre de 2014 la Procuraduría Regional del Atlántico dio apertura a la indagación preliminar y el 25 de agosto de 2015 a la investigación disciplinaria en contra de Johanny Bilbao Rodríguez en calidad de miembro del comité económico evaluador [y otros].

13. A través de auto del 22 de septiembre de 2016 la Procuraduría Regional del Atlántico remitió el proceso por competencia a la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, en razón a que uno de los investigados era el teniente coronel Luis Alberto Botero Castellón, en su condición de jefe seccional de sanidad Atlántico.

14. El auto que declaró el cierre de la acción disciplinaria fue expedido el 10 de enero de 2017 y se notificó el 12 del mismo mes y año.

15. El 29 de marzo de 2017 se dictó el pliego de cargos en contra de Johanny Bilbao Rodríguez por la comisión de la falta gravísima prevista en el numeral 31 del artículo



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

48 de la Ley 734 de 2002⁵, con sustento en que «omitió adelantar el trámite previsto en casos de precios artificialmente bajos ofrecidos por el oferente», es decir, «requerir al proponente que era el llamado a explicar la razón de los precios ofertados así como para garantizar que con ellos se iba a cumplir el servicio sin interrupciones».

16. El 30 de enero de 2018 se decretaron las pruebas solicitadas en los descargos y otras de oficio. Entre otras, solicitó a la Fiscalía 105 de la Dirección de Fiscalía contra el Crimen Organizado que expidiera copia del expediente 100160000100-2016-00035. De los documentos no se le corrió el traslado correspondiente.

17. El 15 de noviembre de 2018 se declaró cerrada la etapa probatoria y se corrió el traslado para alegar de conclusión.

18. El 9 de abril de 2019 se dictó el fallo de primera instancia y el de segunda el 13 de octubre de 2020.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

19. Como tales se señalaron los artículos 29 y 93 de la Constitución Política; 2 y 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 9, 14, 20, 28.2, 41.31, 59, 73, 115, 122, 135 y 168 de la Ley 734 de 2002; 1614 del Código Civil; y 177 del Código General del Proceso; en su concepto, porque:

20. No se observaron las formas propias del juicio porque mediante auto del 29 de diciembre de 2014 se inició la indagación preliminar, la cual debía finalizar el 28 de junio de 2015. No obstante, la apertura de la investigación ocurrió el 25 de agosto de 2015, es decir, 1 mes y 27 días después de lo previsto en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002.

21. Se vulneraron los derechos fundamentales y el principio de legalidad porque calificó la falta como gravísima, a pesar de que la norma previó que era grave. En la misma línea, se endilgó una omisión con desconocimiento de la tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad.

22. Se desconoció el artículo 20 de la Ley 734 de 2002 porque la prueba requerida a la Fiscalía General de la Nación no fue objeto de traslado ni se puso en conocimiento del disciplinado, aunado a que en los distintos requerimientos se variaron los términos de la petición formulada en el auto. En consecuencia, no podía ser considerada como prueba y menos aún como «trasladada».

23. Aunado a lo anterior, (i) se ordenó la práctica de 6 pruebas, pero solo se adelantaron las gestiones para recaudar 3 sin que se justificaran las razones de la

⁵ «31. 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».



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

actuación y «extendiendo los términos de esta etapa»; (ii) el cierre de la investigación se llevó a cabo el 10 de enero de 2017 y la evaluación de la investigación y formulación del cargo se realizó el 29 de marzo del mismo año, es decir, desconoció el término previsto por la ley.

24. La autoridad disciplinaria que formuló el pliego de cargos no realizó correctamente el juicio de subsunción típica, en razón a que anotó que el disciplinado incurrió en la falta prevista en el artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002, «norma que a todas luces no [contenía] la relación de ninguna falta, en consecuencia, mal hizo [en imponerle] una sanción, cuando la norma que constitu[ía] la falta no señal[aba] lo que el cargo menciona[ba], quebrantando lo previsto por el artículo 263 del CDU, por no existir congruencia entre el pliego de cargo y el fallo sancionatorio».

25. A la par, el fallador (i) consideró que, aunque se demostró que sí se requirió al oferente, su responsabilidad no se agotaba allí porque debía analizar las circunstancias específicas de la oferta, hecho que aparentemente no logró demostrar, pero vulneró sus derechos porque quebrantó el principio de congruencia; (ii) estructuró la ilicitud sustancial sin norma que permitiera erigir el quebrantamiento de algún deber funcional; (iii) desconoció que en el consolidado de evaluación sí se plasmó el análisis de la propuesta; (iv) no buscó la justificación material a pesar de que se demostró que en el consolidado se anotó por qué la Organización Clínica Bonnadona Prevenir estaba habilitado y, por consiguiente, su oferta no contenía precios artificialmente bajos; y (v) tuvo como prueba la queja, a pesar de que «jamás» fue ratificada.

26. En el fallo de segunda instancia se afirmó que, a pesar de los errores y desaciertos en la calificación de la falta, no se desvirtuaba el deber funcional. Además, resultó responsable, «ya no por la omisión de requerir que había sido el cargo formulado desde la imputación, sino por no realizar un análisis de las razones por las cuales la respuesta que había sido brindada por el proponente a quien se le señalaba de haber presentado precios artificialmente bajos, diera a la solicitud que el señor subteniente [...] hubiese realizado el día 1 de octubre de 2014» [sic].

27. La PGN desconoció la presunción de inocencia, pues la quejosa era la representante legal de la Organización Clínica General del Norte de Barranquilla, quien para esa época participó en el proceso de contratación y en el siguiente presentó los mismos precios que le cuestionó al otro proponente e, incluso, los disminuyó. «Es decir, para otros prestadores de servicios médicos repudió como precios artificialmente bajos, los que ella reclama[ba] para sí».

1.2. Contestación de la demanda⁶

28. La Procuraduría General de la Nación se opuso a las pretensiones de la

⁶ Samaj, índice 2, carpeta «02. ED_EXPEDIENTE_ONEDRIVE_2_3110202(.zip) NroActua 2», archivo «19. Contestación» / «Contestación demanda Johanny Bilbao Rodríguez».



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

demanda con los siguientes argumentos:

29. El actor debió solicitar explicaciones o requerir al oferente para que justificara los precios artificialmente bajos y sustentar si ponían en riesgo o no la ejecución del contrato, pues con su decisión favoreció la adjudicación irregular a un proponente cuya propuesta económica resultó inviable y que originó que se debieran adicionar \$1.500.000.000 al contrato inicial.

30. Asimismo, omitió el deber de selección objetiva del contratista, pues su obligación era evaluar la mejor oferta, de conformidad con el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013 y el manual de contratación de la entidad, esto era la Resolución 01336 del 4 de abril de 2008. Sin embargo, dejó de lado que la Organización Clínica Bonnadona Prevenir S.A. presentara unas tarifas artificialmente bajas en el ítem de interconsulta por medicina especializada.

31. La Procuraduría Regional del Atlántico ordenó la indagación preliminar el 29 de diciembre de 2015 y dio apertura a la investigación el 25 de agosto de 2015. Si bien se procedió después de los 6 meses previstos en el artículo 159 de la Ley 734 de 2002, lo cierto era que salvo que se tratara de la prescripción de la acción disciplinaria, la causa no se viciaba de nulidad por surtir actuaciones por fuera de términos si no se vulneraba el debido proceso, tal como lo consideró el Consejo de Estado en la sentencia del 31 de enero de 2018⁷.

32. El cargo imputado por omisión de adelantar el trámite previsto en casos de precios artificialmente bajos se enmarcaba en la afectación al principio de selección objetiva y en la falta gravísima prevista en el artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002. En esa línea, se acudió al artículo 28 del Decreto 1510 de 2013 porque no se realizó el trámite de análisis y recomendación de rechazo o de continuación de la evaluación de las ofertas.

33. Sobre las documentales del proceso penal, el actor tenía derecho a controvertirlos en el proceso disciplinario. En efecto, las declaraciones trasladadas siempre estuvieron a su disposición y «nunca le fue negado su acceso». Además, en la sentencia T-204 de 2018 la Corte Constitucional explicó que el juez podía valorar la prueba trasladada sin necesidad de ponerla a disposición de las partes cuando era solicitada solo por una y la contraria no pudo contradecirla en el proceso de origen, pero siempre estuvo visible en el trámite.

34. Según el artículo 105 de la Ley 734 de 2002 el auto de cierre de la investigación se debía notificar por estado, lo cual se cumplió el 12 de enero de 2018. En consecuencia, «en nada se vulneró el debido proceso del disciplinado, independientemente de que en el auto de cierre se hubiera ordenado remitir comunicaciones, lo cual podría acarrear responsabilidad para el funcionario de apoyo

⁷ Radicación 11001-03-25-000-72012-00089-00 (0365-2012), CP. Carmelo Perdomo Cuéter.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

secretarial pero no viciar de nulidad la actuación de notificación realizada conforme el trámite previsto legalmente».

35. La falta de práctica de algunos testimonios no obedeció a la desidia del *a quo*, sino a «no comparecencia de los citados». Además, consideró que sus declaraciones no eran fundamentales y definitorias porque la actividad de dichas personas se evidenció dentro del proceso contractual, pues fueron quienes presentaron objeciones a la propuesta de la Organización Clínica Bonnadona.

1.3. La sentencia apelada⁸

36. Mediante sentencia proferida el 15 de septiembre de 2023, el Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

37. Para tal efecto, se detuvo en el marco normativo y jurisprudencial aplicable y resolvió el caso concreto en los siguientes términos:

38. La Procuraduría Regional del Atlántico ordenó la indagación preliminar el 29 de diciembre de 2014, dio apertura a la investigación el 25 de agosto de 2015 y dictó el fallo el 9 de abril de 2019, el cual fue confirmado el 13 de octubre de 2020. Si bien se procedió por fuera de los 6 meses previstos en el artículo 156 de la Ley 734 de 2002, las decisiones se adoptaron dentro de los 5 años de prescripción de la acción disciplinaria, aunado a que se le concedieron todas las garantías procesales para ejercer los derechos de contradicción y defensa en la indagación preliminar y en la investigación.

39. Sobre la notificación de la remisión por competencia a la Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Nacional, el artículo 82 *ibidem* previó que el funcionario que se considerara incompetente para conocer de la actuación debía expresarlo y remitirlo en el estado en que se encontrara y, a su vez, el artículo 101 no enlistó dicho auto en aquellos que debieran notificarse personalmente.

40. Respecto de la calificación de la falta, en el pliego de cargos se endilgó la omisión de adelantar el trámite previsto en casos de precios artificialmente bajos y en el fallo de primera instancia se concluyó que el disciplinado desconoció sus deberes al omitir el procedimiento para verificar que los precios ofertados no correspondieran a aquellos considerados como artificialmente bajos, de conformidad con el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013. De ahí que se considerara que sí incurrió en la falta gravísima prevista en el artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002.

⁸ Samaj, índice 2, carpeta «02. ED_EXPEDIENTE_ONEDRIVE_2_3110202(.zip) NroActua 2», archivo «44. SENTENCIA 2021-00596».



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

41. En el fallo de segunda instancia se advirtió que en la redacción del cargo se consignó que con el comportamiento reprochado se incurrió en la falta disciplinaria descrita en el artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002, pero se calificó como grave; en consecuencia, dio por probada una falta gravísima que no correspondía a la realidad fáctica y jurídica en tanto el pliego se erigió con los parámetros previstos en el artículo 37 de la Ley 1015 de 2006 que no fueron objeto de disenso en el recurso de apelación. En consecuencia, consideró que se trataba de la falta grave prevista en esta última norma y, por considerar que ello no vulneraba derecho alguno del disciplinado, modificó la decisión e impuso la sanción de multa prevista en el artículo 39.4 *ibidem*.

42. El reproche formulado en el único cargo no se varió en el fallo de primera instancia, en razón a que se le llamó a responder como miembro del comité evaluador por no cumplir con su deber funcional previsto en el Decreto 1510 de 2017 y el manual de contratación de la Policía Nacional cuando se trataba de precios artificialmente bajos. Además, la jurisprudencia explicó que entre el acto de formulación de cargos y el fallo disciplinario podía mutar la calificación jurídica de la conducta sin que constituyera la vulneración del principio de congruencia.

43. Lo que se debía respetar era el núcleo esencial fáctico de la conducta. El llamamiento del actor en el pliego de cargos coincidía con lo expuesto en el fallo, esto era que el procedimiento no solo se agotaba con la solicitud al proponente para que explicara o sustentara los precios ofrecidos, sino que debía recomendar rechazar la oferta o continuar con su análisis en la evaluación. La imputación siempre fue una sola.

44. En lo que concernía a la prueba trasladada, si bien el disciplinado no era sujeto de la causa penal, ello no significaba que no pudieran trasladarse ni valorarse. En todo momento le fue garantizado el derecho a controvertir las pruebas porque las declaraciones de los testigos siempre estuvieron a su disposición y nunca le fue negado el acceso.

45. El artículo 138 de la Ley 734 de 2002 dispuso que los sujetos procesales podían controvertir las pruebas a partir del momento en que tuvieran acceso a la actuación disciplinaria, «lo cual en el presente caso siempre estuvo garantizado, según se observa en el expediente administrativo allegado al proceso».

46. La PGN no desconoció la presunción de inocencia porque la valoración de las pruebas documentales y testimoniales se hizo de forma integral y de conformidad con las reglas de la sana crítica. No existía una duda razonable porque los hechos fueron debidamente probados, esto era que el actor, como integrante del comité económico, evaluó favorablemente a la Organización Clínica Bonnadona Prevenir S.A. que presentó tarifas artificialmente bajas de «interconsulta por medicina especializada» por un porcentaje inferior del 21% a las establecidas en el Manual Tarifario ISS 2001.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

1.4. El recurso de apelación⁹

47. La parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y lo sustentó así:

→ «*[L]a apertura de la investigación disciplinaria fue ordenada luego que los términos para su inicio se encontraran vencidos*»

48. De acuerdo con las sentencias SU-901 de 2005 y T-051 de 2016, para que existiera sustento en la inobservancia de un término procesal durante un trámite, debía demostrarse el esfuerzo en tal fin y su incidencia; sin embargo, en el *sub examine* la entidad no justificó las razones por las cuales sobrepasó los términos con los que contaba para realizar la apertura disciplinaria, omisión que vulneró su derecho al debido proceso. No era válido que se acudiera a una sentencia que estableció presupuestos que no fueron acreditados por la entidad.

→ «*[L]a incorrecta adecuación típica en la formulación del cargo*»

49. El *a quo* manifestó que estaba permitida la variación entre la formulación de cargos y el fallo de primera instancia respecto de la calificación jurídica de la conducta siempre que no se afectara el núcleo esencial que, en el caso, era adelantar el trámite previsto en el Decreto 1510 de 2013 para los precios artificialmente bajos.

50. Inicialmente, el reproche endilgado se contrajo al incumplimiento del deber de requerir al proponente por haber incurrido en precios artificialmente bajos, «incluso si se analiza[ban] las conducta que se reprocha[ron] esta[ba] en la omisión que se [puso] de presente para proferir sanción en su contra, posteriormente ante el recurso interpuesto, la entidad convocada al juicio alegó que la actuación que se requería de él debía estar plasmada en una justificación o análisis de las razones por las que se consideraban que los precios no eran artificialmente bajos, incluso manifestaron que la oferta fue tan inviable que llevo a que el contrato fuera adicionado» [sic].

51. En ese orden, sí existió una variación sustancial en el núcleo porque, en principio, se le requirió por una omisión y, ante la demostración del cumplimiento del deber, se le endilgó el hecho de no haber realizado un procedimiento que no estaba previsto en el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013.

52. Al estudiar el artículo mencionado se evidenciaba una situación diferente, pues (i) en la etapa precontractual del proceso de selección se realizó un estudio de mercado; (ii) de la oferta económica se extraía que no existían precios artificialmente

⁹ Samaj, índice 2, carpeta «02. ED_EXPEDIENTE_ONEDRIVE_2_3110202(.zip) NroActua 2», archivo «46. 2021-00596 RECURSO DE APELACION».



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

bajos, por el contrario, estaba dentro del margen utilizado en otros procesos de selección; (iii) quien hizo la manifestación de la situación fue la representante legal de la Organización Clínica General del Norte, quien en ese proceso fue descalificada porque su oferta excedía los «precios techos» señalados en el pliego de condiciones; (iv) se aportó el documento que demostraba que la quejosa, en el proceso de selección de 2015, presentó una propuesta inferior a la ofertada por la Clínica Bonnadona Prevenir; y (v) se aportó la evaluación realizada por el disciplinado a través de fórmulas matemáticas y se entregó el informe en el que sustentó de manera clara sus explicaciones. Ello demostraba que la entidad no tenía información relativa a que la oferta de esta última tuviera precios artificialmente bajos, por el contrario, estaba en los parámetros del estudio de mercado.

53. Según las actas de comité, el contrato se ejecutó sin novedad alguna y, contrario a lo sostenido por la entidad, el otro sí para adicionar el contrato no obedeció a su incumplimiento, sino a las necesidades de los beneficiarios del subsistema de salud que acudieron masivamente a la atención de III y IV nivel que estaban ofrecidas en el contrato.

54. No se demostraron los precios artificialmente bajos o la omisión en el procedimiento, pues se partió de la errada premisa que la entidad sí tenía información aun cuando se trató de una queja de un oferente que fue descalificado.

→ *«[L]a incorporación de la prueba trasladada desde la Fiscalía General de la Nación, desconocida por el disciplinado quien no tuvo oportunidad de controvertirla»*

55. De acuerdo con lo anotado en el fallo de segunda instancia, no se logró demostrar la existencia de precios artificialmente bajos, lo cual era concluyente en la decisión del 13 de octubre de 2020. No era posible afirmar que se demostró que la propuesta de la Organización Clínica Bonnadona Prevenir era artificialmente baja por tener un porcentaje del 21% inferior a las establecidas en el Manual Tarifario ISS 2001, pues dichas tarifas eran un precio estándar que podía ser o no utilizado por las instituciones prestadoras de salud.

56. El disciplinado no hacía parte de la investigación penal y tampoco solicitó o fundamentó su defensa en las pruebas trasladadas, precisamente, porque no fueron válidamente aportadas a la actuación disciplinaria. Estas, para conservar su validez, debían «llenar ciertos requisitos, esto [era], que hubieran sido practicadas a petición de partes o controvertidas [...], lo que no aconteció, por lo que si existe una vulneración al debido proceso en el manejo de la prueba trasladada, que ocasión[ó] la ilegalidad de la sanción impuesta» [sic].

1.5. Trámite en segunda instancia

57. En auto del 19 de febrero de 2024 se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 15 de septiembre de 2023



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

por el Tribunal Administrativo del Atlántico¹⁰.

58. Mediante auto del 16 de septiembre de 2025 se requirió al Tribunal Administrativo del Atlántico y a la Procuraduría General de la Nación para que remitieran la totalidad del expediente administrativo¹¹ y el 22 de enero de 2026 se corrió el traslado de los documentos allegados, en los términos del artículo 110 del Código General del Proceso. En escrito aportado el 28 de enero de 2026 la parte demandante solicitó que se revocara la sentencia por las mismas razones expuestas en el recurso de apelación¹².

II. Consideraciones

2.1. Competencia

59. La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, de conformidad con los artículos 125 y 150 del CPACA, según los cuales «[l]as salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias» y «[e]l Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]».

2.2. Problema jurídico

60. De conformidad con el recurso de apelación, se deben resolver los siguientes interrogantes:

- 60.1. ¿Debe declararse la nulidad de los fallos disciplinarios porque se excedió el término de la indagación preliminar previsto en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002?
- 60.2. ¿Se vulneraron los derechos de Johanny Bilbao Rodríguez porque se incorporó la prueba trasladada y no se le otorgó oportunidad alguna para controvertirla?
- 60.3. ¿Procede la anulación de los actos acusados porque la adecuación típica en la formulación del cargo no fue correcta y se varió cuando se expidió el fallo de primera instancia, es decir, se vulneró el principio de congruencia?

61. Para resolver los anteriores cuestionamientos, la Sala abordará, primero, los cargos relacionados con la violación al debido proceso [término de la indagación preliminar y las pruebas trasladadas]; y segundo, lo relacionado con la vulneración del principio de congruencia

¹⁰ Samai, índice 4.

¹¹ Samai, índice 9.

¹² Samai, índice 22.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

2.3. El derecho al debido proceso

2.3.1. Marco normativo y jurisprudencial

62. El artículo 29 de la Constitución Política prevé que el debido proceso se deberá aplicar a *toda clase* de actuaciones judiciales y administrativas. Además, que (i) nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; y (ii) quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento, a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

63. En términos de la Corte Constitucional¹³, el debido proceso en sede administrativa comprende lo siguiente: «(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso».

64. Entonces, el derecho en mención se conforma por garantías procedimentales y sustanciales; las primeras que corresponden a la observancia de las formas de cada juicio, mientras que las segundas se concretan en la legalidad de la falta y sanción disciplinaria, la defensa, publicidad, contradicción y la posibilidad de solicitar las pruebas¹⁴.

65. En lo que respecta a las primeras, concretamente *las formas propias de cada juicio*, la Corte Constitucional sostuvo que deben comprenderse como «las reglas -señaladas en la norma legal- que, de conformidad con la naturaleza de cada juicio, determinan cada una de las etapas propias de un proceso y que, a su vez, se constituyen en las garantías de defensa y de seguridad jurídica para los intervinientes en el respectivo litigio»¹⁵.

66. En suma, en cada caso se deberá verificar cuáles fueron las irregularidades presentadas en el proceso disciplinario y si quebrantaron los derechos del

¹³ Sentencia C-980 de 2010

¹⁴ Ver entre otras: Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia proferida el 6 de octubre de 2016. Demandante: Piedad Córdoba. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00681-00 (2362-2012)

¹⁵ Sentencia C-140 de 1995. También se puede consultar la sentencia proferida el 26 de octubre de 2017, radicación 11001-03-25-000-2010-00290-00(2388-10).



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

investigado o tienen tal magnitud para declarar la nulidad del acto administrativo que impuso la sanción, pues de ser así, se concluirá que fue expedido irregularmente al quebrantar las formas propias del juicio.

2.3.2. Caso concreto

→ *El término de la indagación preliminar*

67. En el recurso de apelación, el actor sostuvo que se inobservaron los términos previstos en la Ley 734 de 2002 para adelantar la etapa de indagación preliminar y, por lo tanto, se transgredió su derecho al debido proceso.

68. Pues bien, el artículo 150 de la Ley 734 de 2002 prevé que en caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar que tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad; asimismo, identificar o individualizar al autor de la falta. Esta etapa «tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura».

69. Sobre el particular, esta Sección ha señalado que no cualquier irregularidad en el procedimiento administrativo conlleva a la declaratoria de nulidad, pues debe demostrarse que, por su entidad, afectó los derechos sustantivos de defensa y contradicción del investigado¹⁶.

70. En ese orden, solo cuando se transgredan las garantías fundamentales o se presenten falencias sustanciales procederá la declaratoria de nulidad de los actos administrativos definitivos, tal como lo sostuvo esta Subsección¹⁷:

«Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa, contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente distinto. Por el contrario, las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues, esto no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.»

71. Ahora, en el caso bajo examen está demostrado que el 2 de octubre de 2014 Ligia María Cure Ríos presentó un escrito ante la PGN con referencia «[s]olicitud de suspensión proceso de selección abreviada prestación de servicios de salud PN SECSA

¹⁶ Sentencia del 11 de noviembre de 2021, expediente 2202-28.

¹⁷ Ibidem.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

DEATA SA 0212014 Seccional de Sanidad Atlántico»¹⁸, toda vez que el oferente Organización Clínica Bonnadona Prevenir «incurrió en causal de rechazo en presentar precios artificialmente bajos dentro de la propuesta económica». En igual sentido la Red de Veeduría Integral de Salud Derecho y Vida presentó una queja ante la misma entidad.

72. Mediante auto del 29 de diciembre de 2014¹⁹ la Procuraduría Regional del Atlántico inició la indagación preliminar «en contra de los funcionarios de la Policía Nacional que intervinieron en la etapa precontractual del proceso de Sección Abreviada PN SECSA DEATA SA 021-2014 – Seccional de Sanidad Atlántico y demás que puedan resultar presuntamente implicados en los hechos materia de la presente indagación», sin identificarlos.

73. Posteriormente, por medio del auto expedido el 25 de agosto de 2015 se dio apertura a la investigación disciplinaria en contra del demandante [como miembro del comité evaluador] y otros²⁰. Se notificó el 8 de septiembre de 2015²¹.

74. Tal como lo sostuvo el demandante, esta última providencia se expidió 1 mes y 26 días después de que feneció el término previsto en el artículo 150 *supra* citado; sin embargo, no está demostrado que esta irregularidad representara una vulneración a los derechos del demandante, en razón a que se desarrolló para recaudar pruebas y, de cualquier modo, solo hasta cuando se dio apertura a la investigación el actor fue vinculado formalmente. En consecuencia, el cargo no tiene vocación de prosperidad.

→ *La prueba trasladada*

75. El actor alegó que se trasladaron pruebas de un proceso penal en el que no hizo parte y tampoco las solicitó o fundamentó su defensa en aquellas, en razón a que no fueron válidamente allegadas a la actuación administrativa.

76. En el expediente se observa que mediante auto del 30 de enero de 2018 la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional se pronunció sobre las pruebas solicitadas en los descargos rendidos por los investigados y, adicionalmente, de oficio requirió a la Fiscalía 105 de la Dirección contra el Crimen Organizado para que, a título de prueba trasladada, allegara «los documentos que no obra[ban]» en el expediente disciplinario, los cuales correspondían a la noticia criminal 110016000100-2016-00035²². La decisión se notificó por estado del 12 de febrero

¹⁸ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 1», pág. 2.

¹⁹ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 1», pág. 159.

²⁰ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 2», pág. 118.

²¹ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 2», pág. 131.

²² Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 8», pág. 74.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

de 2018²³ y al demandante el 15 del mismo mes y año²⁴.

77. El 20 de abril de 2018 se aportó la prueba trasladada²⁵ que estaba compuesta por (i) las declaraciones de Leonardo Durán Gutiérrez, Wilson Villamizar González, Gladys Cecilia Polo Manjarrés, Johon Santander Fernández Herrera, Liseth Margarita Ibáñez Martínez, Andrés Alberto Alarcón Carrillo, Rosmery Edith Wehedeking Páez, José Darwin Angulo González, Sonia Milena Báez Carvajal y Sonia del Pilar Moreno Chicuazuque²⁶; y (ii) los documentos relacionados con el proceso de selección abreviada que fue materia de investigación²⁷.

78. Aunque no se observa que se haya corrido el traslado de dicha prueba al demandante, la Sala considera que no se vulneró su derecho al debido proceso, en razón a que estas no fueron el sustento de la decisión sancionatoria. Ciertamente, los documentos que sirvieron para tal efecto fueron aportados incluso desde la indagación preliminar, tales como los informes de evaluación, las objeciones presentadas por los oferentes, entre otros. En consecuencia, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

2.4. El pliego de cargos y las decisiones sancionatorias. Principio de congruencia

2.4.1. Marco normativo y jurisprudencial

79. El pliego de cargos es una providencia que establece los cimientos en los que se erige el proceso disciplinario y su objeto se contrae a establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron lugar a la comisión de una falta. Esta, en esencia, se dirige a establecer la responsabilidad del investigado y, por tal razón, resulta ser un pronunciamiento de capital importancia, en tanto a partir de su contenido [concreto, claro y preciso] el disciplinado ejerce su derecho de defensa.

80. De acuerdo con el artículo 161 de la Ley 734 de 2002, el pliego de cargos debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) la descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó; (ii) las normas presuntamente violadas y el concepto de violación, concretando la modalidad específica de la conducta; (iii) la identificación del autor o autores de la falta; (iv) la denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta; (v) el análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados; (vi) la exposición fundada en los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con el artículo 43

²³ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 8», pág. 92.

²⁴ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 8», pág. 103.

²⁵ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 8», pág. 263.

²⁶ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 8», pág. 268.

²⁷ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 9», pág. 4.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

ibidem; (vii) la forma de culpabilidad; y (viii) el análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales.

81. Ciertamente, al examinar la naturaleza y elementos de dicho pronunciamiento, esta Sección ha considerado que «todo cargo disciplinario debe responder a lo que la teoría, en otras expresiones del derecho sancionador, ha definido como una “imputación válida”²⁸ [...]», en la cual deben superarse los siguientes parámetros:

«[...]»

- Imputación clara:

«[C]uando el imputado puede comprender cabalmente cuál es la acción que se le atribuye y el resultado que se le recrimina [...]; es necesario formularle una imputación suficientemente asertiva, exenta de ambigüedades que le impidan saber por qué razón se lo investiga [...]».²⁹ En materia disciplinaria, la expresión acción significa conducta, para comprender tanto la acción como la omisión, mientras que el resultado será una cuestión excepcional, si se está en presencia de una falta que lo requiera³⁰.

- Imputación precisa:

Se requiere la exactitud tanto de los aspectos objetivos como subjetivos³¹ de la falta disciplinaria, frente a lo cual es necesario puntualidad y rigurosidad. Puntualidad frente a los hechos, en tanto que la rigurosidad se refiere al rol que se le atribuye al imputado para que conozca la conducta que se le recrimina³².

- Imputación circunstanciada y específica:

Relacionada con las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Este es uno de los aspectos más visibles de la imputación disciplinaria (numerales 1 y 2, art. 163 del CDU), pues «resulta impensable una conducta atemporal, inespecial o amorfa»³³

- Imputación integral:

Debe contener todos los elementos que caracterizan el hecho o la conducta, pues

²⁸ Seguí, Ernesto. Imputación, Congruencia y nulidad en el proceso penal. Nova Tesis. Editorial Jurídica. Argentina. 2010. p. 20.

²⁹ Ibidem.

³⁰ «¿todavía podemos atrevernos a decir que el resultado nunca será importante para el derecho disciplinario? Desde luego que no, pero siempre que así lo disponga el legislador, para lo cual dicho resultado se convertirá en un elemento especial del respectivo tipo disciplinario. Ahora bien, esta consideración —insisto— es excepcional, pues por regla general, para la infracción disciplinaria, únicamente se necesitará el desvalor de acción. De manera muy gráfica: no es cierto que nunca importe el resultado, pues en unas faltas disciplinarias así se exige, pero tampoco lo es que toda falta disciplinaria requiera de un resultado o de una consecuencia, pues el fundamento de lo ilícito siempre será —por regla general, subrayo— el desvalor de acción o de conducta». [Negrillas fuera de texto]. Pinzón Navarrete, John Harvey. La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario: concepto, evolución y criterios teórico-prácticos para su correcto entendimiento. Bogotá. Grupo Editorial Ibáñez, 2018. pp.197

³¹ Seguí, Ernesto. Ob. cit. p. 23-

³² Ibidem, p. 23.

³³ Seguí, Ernesto. Ob. cit. p. 27.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

la imputación no se satisface con consideraciones parciales, ni con la simple atribución de un rol al sujeto³⁴.

- Imputación propia:

«En el proceso solo se puede imputar a un sujeto los resultados de una acción cuando tuvo el dominio de esta, lo que lo hace responsable por vía causal de aquellos»³⁵. En el proceso disciplinario, se exige que el servidor esté sometido al deber funcional y que este resulte infringido.

- Imputación de una conducta típica:

Es la correspondencia entre los elementos anteriores —que sumados equivalen a la imputación fáctica— con la denominada imputación jurídica, esta última que involucra los aspectos jurídicos más relevantes, como la clase de falta disciplinaria (gravísima, grave, o leve), la naturaleza del tipo (abierto o en blanco), si el comportamiento está relacionado con el cargo, función o servicio y si el precepto normativo contempla o no el resultado como requisito típico³⁶.

Así las cosas, son estos los requisitos sustanciales que deben estar presentes en toda decisión de cargos. Por ende, las imprecisiones formales o, incluso, la falta de técnica para formular un cargo no podrá considerarse como aspectos que desvirtúen una imputación válida.»

82. La claridad, precisión y detalle que se exige en el pliego de cargos deviene de la obligación de garantizar a los disciplinados los derechos a la defensa y debido proceso, en tanto constituye un mecanismo de protección en el que las actuaciones del órgano investigador se desarrollan con estricta sujeción a los lineamientos o parámetros establecidos por el legislador³⁷. Es decir, en respeto de dichos bienes jurídicos, se podrá imponer la sanción «exclusivamente por los reproches endilgados inicialmente»³⁸:

«Para esta Sección, “la formulación de cargos impone un límite claro a la actuación sancionatoria por parte de la autoridad disciplinaria, pues ésta deberá concentrarse únicamente en la conducta constitutiva de falta, cuyas circunstancias de tiempo, modo y lugar se describen en dicha decisión, y que, de conformidad con las pruebas recaudadas hasta esa etapa del procedimiento administrativo, sea atribuible al investigado. (...) Resulta relevante destacar, que el acto de formulación de cargos no constituye la imputación definitiva que se efectúa en el transcurso del procedimiento disciplinario, por el contrario, es apenas una adecuación típica provisional, pues en dicha instancia de la actuación administrativa sancionatoria, no se ha escuchado al disciplinado y seguramente no se habrá recaudado la totalidad de los elementos de juicio que

³⁴ «Con acierto puntualiza Vélez Maricondde que el requisito de que la imputación sea integral o completa significa la obligación de comunicar al imputado la totalidad de las circunstancias «jurídicamente relevantes» con el claro designio de que el imputado pueda oponer con eficacia sus medios defensivos a los del cargo». Alfredo Vélez Maricondde, citado por Seguí, Ernesto. Ob. cit. p. 31.

³⁵ Seguí, Ernesto. Ob. cit. p. 44.

³⁶ Pinzón Navarrete, John Harvey. Ob. cit. p. pp. 197 a 209.

³⁷ Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de octubre de 2022, radicación 25000-23-42-000-2015-02865-01 (0675-2020).

³⁸ Ibidem.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

otorguen certeza al fallador disciplinario de la comisión de la falta disciplinaria investigada, dado que el pliego de cargos cumple la finalidad específica de limitar o concretizar el ámbito de la actuación disciplinaria y permitir al investigado ejercer su derecho de contradicción y defensa³⁹ [se resalta].

83. Precisamente porque se trata de un pronunciamiento provisional, el artículo 165 de la Ley 734 de 2002 previó que el pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y *hasta antes del fallo de primera o única instancia*, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente. En todo caso, en esta oportunidad la notificación se surtirá en los mismos términos del pliego de cargos y se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas.

84. Lo anterior quiere decir que si se agota la oportunidad prevista en dicho canon, la autoridad disciplinaria «no podrá modificar en la decisión sancionatoria los elementos esenciales de la imputación tales como la conducta reprochada, la ilicitud sustancial o la culpabilidad»⁴⁰, en razón a que de hacerlo se vulneraría el principio de congruencia entre la imputación que pudo ser controvertida por el investigado y la realizada en el fallo disciplinario. «Dicho acto constituiría una evidencia vulneración del derecho al debido proceso administrativo del disciplinado, el cual no tendría oportunidad alguna para controvertir los aspectos objeto de la variación»⁴¹.

85. Al respecto, la jurisprudencia de esta Sección ha puntualizado que el principio de congruencia tiene 3 dimensiones diferentes⁴²: (i) la personal que «es la más dicente, pues solamente a aquella persona que se le imputa la conducta puede eventualmente ser sancionada»; (ii) la fáctica, pues «el aspecto fáctico muestra que debe haber una equivalencia entre los aspectos esenciales de la conducta reprochada con el comportamiento por el que se sanciona»; (iii) la jurídica, en la que «la congruencia [...] es la consonancia que debe haber de la falta disciplinaria imputada -gravísima, grave o leve- con la descripción típica por la cual se declara la responsabilidad del investigado».

86. En el mismo sentido, la doctrina ha resaltado la necesidad de que todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar *queden definidas en el pliego de cargos*, pues solo a partir de la imputación fáctica se hace la imputación jurídica, «respetando, desde luego, unos principios mínimos como son, entre otros, la claridad, para evitar la ambigüedad del cargo; la máxima de saturación, para no dejar por fuera algún aspecto de la conducta, y aplicando unas reglas mínimas, como lo son la lógica y la no contradicción, evitando así incongruencias entre el pliego y el respectivo fallo»⁴³. También

³⁹ C.E., Sec. Segunda. Subsección B, Sentencia. 25000-23-42-000-2014-03148-01 (0985-2017), mayo. 18/2018.

⁴⁰ Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 12 de septiembre de 2019, radicación 11001-03-25-000-2011-00314-00(1194-11).

⁴¹ Ibidem.

⁴² Sección Segunda, sentencia 30 de enero de 2020, radicación 11001-03-25-000-2012-00728-00 (2442-12). También se puede consultar la sentencia del 27 de octubre de 2022, número interno 0675-2020.

⁴³ Pinzón Navarrete, John Harvey. *La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario: concepto, evolución y criterios teórico-prácticos para su correcto entendimiento*. Ed. Ibáñez. 2019. Pág. 32.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

ha explicado⁴⁴:

«[...] la congruencia entre el pliego de cargos y el fallo se circunscribe a tres cuestiones fundamentales así: 1. La primera es la congruencia personal. Por ejemplo, no puede haber un fallo sancionatorio contra alguien a la que no se le formuló antes un reproche en el pliego de cargos. Esto seguramente es sencillo de entender, pero ha sucedido que cuando se está en presencia de varios sujetos procesales a veces se incluyen en los fallos de responsabilidad a personas contra las cuales no se les formuló el respectivo cargo. Por ello, la congruencia personal es absoluta. 2. El segundo tipo de congruencia es la fáctica, en donde el aspecto central de la imputación debe estar cobijado por el respectivo fallo. En alguna oportunidad conocí de un proceso disciplinario en el que en el pliego de cargos se reprochó al servidor público la presunta pérdida de un determinado número de cheques, pero con la sorpresa de que, en el fallo, con el fin de corregir la imputación inicial, se incluyeron unos cheques distintos a los que fueron objeto del pliego de cargos. Por lo tanto, esta congruencia también debe ser absoluta. 3. En cambio, el tercer tipo de congruencia, que es la jurídica, puede ser relativa. Por ejemplo, atribuir la conducta en el pliego de cargos por una falta grave y que en el fallo se termine sancionando por una falta leve. O que el pliego de cargos se formule un reproche a título de dolo y que en el fallo se sancione por una culpa. Sin embargo, lo que no es posible, salvo algunas imputaciones que se hacen de manera poco técnica, es que se varíe una imputación por una falta gravísima y en el fallo se sancione por una falta grave o leve, pues, a pesar de lo relativo de este aspecto de la congruencia, ello sí afecta de manera flagrante el principio de legalidad».

87. Entonces, el principio de congruencia permite que el disciplinado, desde una etapa temprana del proceso, tenga conocimiento de la conducta constitutiva de falta que se le reprocha, pues es a partir de esa consideración que estructura su derecho de defensa [descargos y alegaciones finales] y ejerce la contradicción de las pruebas que sirven de sustento a la imputación [art. 92 de la Ley 734 de 2002].

88. En suma, en el pliego se deben identificar plenamente los cargos, en tanto delimitan el marco en que el disciplinado ejerce su derecho de defensa⁴⁵ y, por consiguiente, el pronunciamiento en la decisión final, pues de no atender el principio de congruencia puede ocurrir la invalidación de la actuación, por violación al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción; de ahí que se haga énfasis en el deber de consonancia y armonía, pues «el debido proceso administrativo impone a la autoridad disciplinaria entre otros aspectos, sancionar al disciplinado exclusivamente por la comisión de los hechos objeto de reproche disciplinario inicialmente imputados, y no por unos diferentes»⁴⁶.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 9 de noviembre de 2023, radicación 25000-23-42-000-2015-05416-01 (0438-2020).

⁴⁶ Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 1 de agosto de 2018, radicación 25000-23-42-000-2013-06148-01 (0491-2017).



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

2.4.2. Caso concreto

89. En el recurso de apelación, el demandante manifestó que en las decisiones sancionatorias se varió sustancialmente la conducta reprochada, pues inicialmente se le requirió por una omisión y, ante la demostración de que sí cumplió con el deber de requerir al oferente, se le endilgó no haber realizado un procedimiento que, por demás, no estaba previsto en el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013.

90. Pues bien, en el expediente está demostrado que —en el pliego de cargos— la Procuraduría General de la Nación consideró que el actor incurrió en la falta gravísima prevista en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, esto es «[p]articipar 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», en su criterio, por las siguientes razones:

«B. Descripción y determinación de la conducta presuntamente irregular del señor subintendente JOHANY BILBAO RODRÍGUEZ

➤ CARGO ÚNICO

Usted, en condición de miembro del comité evaluador para el proceso PN-SECSA – DEATA SA 021 2014 adelantado en la Seccional de Sanidad Atlántico de la Policía Nacional [...], al parecer omitió adelantar el trámite previsto en caso de precios artificialmente bajos ofrecidos por el oferente, lo que presuntamente es constitutivo de la falta disciplinaria descrita en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 724 de 2001.

[...]

2. Concepto de violación

En la formulación se subrayó la palabra “omitió”, que es una conjugación del verbo transitivo omitir, que significa “Dejar de hacer una cosa” y en este caso se describe una conducta por inacción.

De acuerdo con el estudio del proceso contractual [...] para la prestación de servicios médicos especializados, ante las diversas observaciones formuladas por la interesada Organización clínica del Norte, por la red de veeduría y por la señora GRACE TATIANA BELTRÁN GONZÁLEZ, los precios ofertados por la Organización Clínica Bonnadona Prevenir S.A.S., eran muy bajos y no garantizaban la continuidad del contrato, y lo que usted en condición del miembro del comité se esperaba, era que agotara el procedimiento previsto para el efecto.

La normatividad relacionada con el tema que fue transliterada establece un deber y no una facultad, para que el comité evaluador del que usted hizo parte, requiriera al oferente para que explicara las razones de los precios ofertados y si con ellos se garantizaba la continuidad del objeto contractual, lo que en este proceso no se hizo, y al parecer esa fue la razón para que después de suscrito el contrato se adicionara en el precio para garantizar la aludida continuidad en la prestación del servicio contratado.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

3. Análisis de las pruebas que fundamentan el cargo formulado

Es prueba del juicio de reproche descrito en este cargo los cuestionamientos formulados por la quejosa a folios 3 a 6 del c.o #1, 10 a 20 del mismo encuadernamiento, el análisis contenido en la queja formulada por la Red de veeduría integral de salud, derecho y vida visible a folios 141 a 149 c.o #1 y los anexos número 2, 3 y 4 de la organización Clínica Bonnadona Prevenir, con los que se demuestra que los precios ofertados por el adjudicatario del contrato eran muy bajos en comparación con las demás ofertas y que el disciplinado y como miembro del comité evaluador al parecer no cumplió el deber legal y reglamento dispuesto en el Manual de Contratación de la Policía para requerir al proponente que era el llamado a explicar la razón de los precios ofertados así como para garantizar que con ellos se iba a cumplir el servicio sin interrupciones.

También es prueba de cargo el contrato adicional suscrito el 28 de enero de 2015, publicado en el portal de contratación estatal, con cuyo texto se demuestra que para garantizar la continuidad del servicio contratado era necesario adicionar el valor del contrato en la suma de mil quinientos millones para un total de cinco mil millones de pesos, de donde surge el cuestionamiento de si la oferta económica de la Organización Clínica Bonnadona Prevenir SAS, no contenía precios artificialmente bajos porqué razón en el contrato adicional que indicó que para continuar con el servicio era necesario adicionarlo?, lo que presuntamente no hubiese ocurrido si el comité evaluador del que usted hacía parte en el acatamiento al deber establecido en esos casos hubiere recurrido al proponente para que explicara la razón de la oferta presentada con los cuestionados precios por parte de las personas indicadas en la primera prueba de este cargo y esa es la razón del cuestionamiento realizado por esta Procuraduría.

4. Ilícitud sustancial

Con fundamento en el cargo a usted endilgado, es necesario precisar que todo servidor público está obligado a cumplir y hacer cumplir los deberes consagrados en la Constitución, las leyes, los decretos, los reglamentos y los manuales de funciones como lo describe el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, por esa razón se esperaba que en condición de miembro del comité evaluador [...] cumpliera la previsión establecida en el manual de contratación de la Institución Policial de agotar el procedimiento previsto ante el eventual precio artificialmente bajo de la propuesta seleccionada, lo que al parecer no hizo.

La conducta omisiva que se reprocha o el deber funcional incumplido trajo como una posible consecuencia que una vez suscrito el contrato, fuese necesario adicionar su cuantía en el tope porcentual establecido en la ley, que como se indicó en el documento correspondiente se hizo para no suspender el servicio contratado, lo que denota el grave riesgo en que se puso el objeto contractual y fin de esa contratación que coincide con los fines estatales de la continua y eficiente prestación del servicio de salud a la población policial y a sus beneficiarios.

5. Forma de culpabilidad

El tema de la culpabilidad en materia disciplinaria, así como el análisis de las circunstancias [...], le permiten al despacho inferir que la presunta falta descrita en el cargo formulado por tratarse de una omisión en el cumplimiento de un deber previsto no solo en la Ley sino en el Manual de contratación de la Policía Nacional aplicable a esta contratación, eventualmente es una conducta negligente, por lo



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

que de conformidad con la definición de la culpa grave, en la que se incurre entre otros comportamientos por la violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, hace que el despacho gradúe provisionalmente la culpabilidad a título de **CULPA GRAVE**.

6. Determinación y calificación de la falta

El juicio de reproche contenido en el cargo formulado al disciplinado, junto con el grado de culpabilidad antes analizado, la finalidad perseguida con la contratación en términos generales que no es otra que el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación del servicio de salud, en los términos del artículo 3 de la Ley 80 de 1993, la trascendencia de la falta siendo incluso de conocimiento de la justicia ordinaria, le imponen a este despacho el deber de graduarla provisionalmente como FALTA GRAVE de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 37 de la Ley 1015 de 2006.» [sic] [se resalta]

91. Nótese que el comportamiento reprochado en esta etapa se limitó a que el demandante, como miembro del comité evaluador, omitió agotar el procedimiento al advertirse la posible existencia de precios artificialmente bajos y, concretamente, requerir al oferente para que explicara «la razón de la oferta presentada con los cuestionados precios». Para tal efecto, citó como normas violadas el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013 y la Resolución 03049 del 30 de julio de 2014 [manual de contratación de la Policía Nacional], cuyo tenor literal es el siguiente:

Decreto 1510 de 2013	Resolución 03049 de 2014
<p>«Artículo 28. Oferta con valor artificialmente bajo. Si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 15 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, <u>la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido.</u> Analizadas las explicaciones, el comité evaluador de que trata el artículo anterior, o quien haga la evaluación de las ofertas, debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.</p> <p>Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor, responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas».</p>	<p>«NOTA 27. Cuando de acuerdo con la información obtenida por la unidad en su deber de análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 15 del D.1510/13, se encuentre que el valor de una oferta parece artificialmente bajo, <u>el comité evaluador a través del gerente de proyecto solicitará al jefe del área administrativa o al funcionario que haga sus veces, para que requiera al oferente a fin de que explique las razones que sustentan el valor ofrecido.</u> Analizadas las explicaciones, el comité evaluador debe recomendar el rechazo o la continuidad de la oferta en el proceso. (art.28 D.4510/13)</p> <p>La recomendación de continuidad de la oferta en el proceso, será procedente únicamente cuando el valor de la misma responda a circunstancias objetivas del proponente y su oferta, que no pongan en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta».</p>

92. Justamente, a la luz de ese marco el disciplinado ejerció su derecho de defensa, pues al rendir los descargos manifestó que no se había considerado la existencia



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

de precios artificialmente bajos en el proceso de selección, en razón a que correspondían a los precios del mercado y al Manual Tarifario ISS previsto en el Acuerdo 256 de 2001 y que «teniendo en consideración que tanto las reglas como los procedimientos de la actividad contractual deben emplearse única y exclusivamente en procura del cumplimiento de los fines estatales, aspectos atinentes a la adecuada, continúa y eficiente prestación de los servicios dando plena aplicación a la protección y garantía de los derechos de los administrados, esta labor fue la que se realizó desde el Comité Económico — Financiero, cuando mediante oficio No. S-2014 /CLICA — CONTA 5-29 de fecha 29 septiembre de 2014, se solicitó al Jefe de Grupo de Contratos de la Seccional de Sanidad Atlántico, requiere a la Organización Clínica Bonnadona Prevenir, aclarara los valores ofertados en Especialidades y Subespecialidades» [sic] [se resalta].

93. Además, para respaldar su dicho, aportó los siguientes documentos:

93.1. Oficio del 29 de septiembre de 2014, suscrito por Johanny Bilbao Rodríguez y dirigido al jefe del grupo de contratos⁴⁷:

“De manera atenta y respetuosa me permito solicitar a mi Teniente, tenga a bien realizar requerimiento a la firma ORGANIZACIÓN CLINICA BONNADONA PREVENIR, en cuanto se sirva justificar los valores Ofertados para Especialidades y Subespecialidades médicas.

Lo anterior para que obre dentro del Proceso de Selección Abreviada Nro. 021 PN SECSA del 2014-Atención de alta complejidad.»

93.2. Escrito del 1 de octubre de 2014, mediante el cual la Organización Clínica Bonnadona dio respuesta al requerimiento así⁴⁸:

«1. En cuanto a la justificación de valores ofertados para especialidades y subespecialidades médicas, tenemos que:

Los pliegos de condiciones registran un valor techo, del cual los oferentes no pueden exceder sin embargo no delimita un valor mínimo de oferta; de acuerdo a lo anterior, nuestra institución tomó de referente para proponer, una tarifa de \$14.900 (Catorce mil Novecientos Pesos) para la Especialidades y Subespecialidades médicas que asemejándola al libre mercado corresponde a (55 2001 planteado mas 19.11% lo que lo hace un valor diferencial a la Tarifa general de oferta ISS + 15%, la cual nos otorgó 300 puntos dentro del proceso. [...]» [sic]

93.3. Oficio del 1 de octubre de 2014 suscrito por el líder del grupo de contratos, mediante el cual se hizo extensiva la información allegada por la Organización Clínica Bonnadona Prevenir⁴⁹.

93.4. Oficio del 2 de octubre de 2014 [suscrito por el actor], por el cual se ratificó la

⁴⁷ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 4», pág. 125.

⁴⁸ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 4», pág. 127.

⁴⁹ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 4», pág. 126.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

evaluación⁵⁰:

«De manera atenta y respetuosa me permito enviar a mi teniente, la ratificación de la verificación Económica de la Documentación presentada dentro del proceso de Contratación según Proceso de Selección abreviada PN SECSA NRO. 021 / 2014, a los Oferentes: "ORGANIZACIÓN CLINICA GENERAL DEL NORTE, ORGANIZACIÓN CLINICA BONNADONA PREVENIR Y CLINICA PORTO AZUL, con relación a la "prestación de servicios de alta complejidad en el ámbito ambulatorio y hospitalario, incluyendo actividades de atención médica especializada y sub especializada, internación en unidades de cuidado intensivo, incluyendo procedimientos diagnósticos y terapéuticos para atender usuarios del subsistema de salud de la clínica de la policía regional caribe.

DOCUMENTOS DE ORDEN FINANCIERO Y ECONÓMICOS

Se verifican las propuestas y se determina que el proponente: **ORGANIZACIÓN CLINICA BONNADONA PREVENIR** se encuentra HABILITADO para seguir dentro del proceso Nro. 021, por cumplir con los requisitos exigidos. [...]» [sic]

94. Ahora bien, en el fallo de primera instancia dictado el 9 de abril de 2019 la Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Judicial decidió declararlo disciplinariamente responsable e imponerle la sanción de «suspensión e inhabilidad especial de siete (7) meses sin derecho a remuneración». Para tal efecto, expuso *in extenso* por qué se configuraron los precios artificialmente bajos y, en concreto, sobre la conducta de Johanny Bilbao Rodríguez, consideró:

«[...] Una vez hecha esta observación, mediante oficio de fecha 29 de septiembre de 2014, el subintendente JOHANNY BILBAO RODRÍGUEZ después de haber habilitado a la ORGANIZACIÓN CLÍNICA BONNADONA PREVENIR, solicitó al Jefe del Grupo de Contratos de la Seccional de sanidad del Atlántico requerir a este oferente para que justifique los valores ofertados.

[...] Aun cuando a todas luces las aclaraciones del proponente no sólo eran contradictorias porcentualmente hablando (dado el porcentaje ofrecido en la oferta ISS 2001 + 15% y el ahora justificado ISS 2001 + 19%) tampoco resultaban satisfactorias para garantizar la sostenibilidad de la oferta durante la ejecución del contrato, pues matemáticamente su oferta respeto de la INTERCONSULTA POR MEDICINA ESPECIALIZADA código 890402 cuyo valor según el manual ISS 2001 era de \$16.700, conforme la propuesta analizada (ISS 2001 + 15%) al asignarle una tarifa de \$14.900, resultaba siendo inferior al precio de referencia en un 21%, es decir, que la tarifa propuesta para este servicio realmente fue (ISS 2001 -21%).

Matemáticamente, la respuesta era insuficiente e incompleta, pues las Veedurías Ciudadanas y los demás oferentes lo que advertían era una estrategia anticompetitiva ofreciendo precios artificialmente bajos durante el proceso de selección. Pese a ello, el disciplinado mediante documento del 2 de octubre de 2014, decide ratificar la evaluación realizada el 19 de septiembre de 2014, reproduciendo burdamente el texto de su decisión, sin agregar a esta ninguna apreciación de orden técnico-económico que explicara como lo señala la norma, las razones por las cuales los precios ofertados no eran artificialmente bajos, es

⁵⁰ Samai, índice 16, archivo «E-2015-31-720487-CUADERNO 4», pág. 131.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

más, no se tomó la molestia de consignar cuál había sido la metodología usada para determinar que esta oferta era sostenible de acuerdo con las aclaraciones recibidas y/o por qué la oferta en esas condiciones no ponía en riesgo el cumplimiento del contrato.

Si bien como lo afirma la defensa, el disciplinado cumplió con el requerimiento de exigir al oferente la explicación respecto de los precios ofertados considerados como artificialmente bajos, su responsabilidad no se agotaba con la exigencia formal de una explicación, por el contrario, lo que establece la Ley y el Manual de Contratación de la Policía Nacional era el deber de sustentar técnicamente las razones del valor ofrecido y analizar las explicaciones para determinar si los precios ponían o no en riesgo el cumplimiento del contrato (art.28 D. 1510/13). No era entonces cualquier reiteración de lo dicho en una primera evaluación, sino una verdadera sustentación económica que permitiera demostrar porque tarifas que porcentualmente eran inferiores al 21% de las establecidas como referencia eran sostenibles durante la ejecución del contrato inicial y cuáles eran las razones económicas que le permitían al oferente dejar esas tarifas inferiores a las establecidas como referencia en los estudios previos y pliego de condiciones.

[...] De lo anterior resulta que, con la conducta del subintendente JOHANNY BILBAO RODRÍGUEZ al omitir el trámite previsto en el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013 y el Manual de Contratación para la Policía Nacional, esto es, sustentar técnicamente las razones del valor ofrecido considerado como artificialmente bajo y analizar las explicaciones para determinar si los precios ponían o no en riesgo el cumplimiento del contrato, favoreció la adjudicación irregular del proceso de selección [...] en abierto desconocimiento del deber legal de selección objetiva en la contratación estatal, pues si hubiese realizado el procedimiento técnico-económico adecuado y elemental habría advertido que los precios ofrecidos por INTERCONSULTA POR MEDICINA ESPECIALIZADA por un valor de \$14.900 resultaban artificialmente bajas, pues porcentualmente estaban un 21% por debajo de aquellas establecidas en el “MANUAL DE TARIFAS” DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL SEGURO SOCIAL “EPS-ISS”, situación que le había sido advertida por los demás proponentes interesados y las Veedurías Ciudadanas, que permite inferir con el grado de certeza, que la oferta seleccionada fue la menos favorable para la Seccional de Sanidad de Atlántico, y en consecuencia se declara **PROBADO y NO DESVIRTUADO** el cargo imputado al subintendente JOHANNY BILBAO RODRÍGUEZ en su condición de miembro del comité evaluador [...] en la Seccional de Sanidad Atlántico de la Policía Nacional para el momento de los hechos» [sic] [se resalta].

95. Obsérvese que a pesar de que en el pliego de cargos la Procuraduría echó de menos el procedimiento de *requerir al oferente* para que explicara los precios ofertados previsto en el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013, en el fallo de primera instancia sostuvo que si bien tal exigencia normativa se cumplió, no se *sustentó* técnica ni económicamente por qué aquellos garantizaban el cumplimiento del objeto contractual. Aunque en ambos casos se hace alusión a una omisión, las conductas endilgadas resultan sustancialmente distintas, pues *requerir* es sinónimo de «necesitar, precisar, exigir»⁵¹ y la definición de *sustentar* es «[d]efender o sostener

⁵¹ Diccionario de la lengua española. Enlace de consulta: <https://dle.rae.es/requerir?m=form>



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

determinada opinión»⁵².

96. En criterio de la Sala, lo anterior se traduce en violación de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, pues la autoridad pasó por alto que el disciplinado se concentró en demostrar que *sí había requerido al oferente* [tal como fue exigido en el pliego de cargos] y optó por acudir a otro comportamiento que, por demás, no fue objeto de pronunciamiento en etapa subsiguiente alguna. Dicho en otros términos, se vulneraron las garantías *ius fundamentales* del investigado porque se modificó la imputación fáctica al endilgar conductas distintas respecto del mismo proceso de contratación.

97. Incluso, es menester señalar que el actor solicitó la nulidad de lo actuado al apelar la decisión sancionatoria porque en el pliego de cargos se le llamó a responder por no requerir al oferente ante la supuesta presencia de precios artificialmente bajos; no obstante, al quedar desvirtuada la conducta, se le sancionó porque su deber no se agotaba con la exigencia formal de una explicación, sino que debía sustentar técnicamente las razones del valor ofrecido y analizar las explicaciones para determinar si los precios ponían o no en riesgo el cumplimiento del contrato, es decir, se variaron los cargos sin agotarse el procedimiento para tal fin.

98. Sobre tal manifestación, el operador de segunda instancia consideró que debía resolverse como un cargo de apelación [no como solicitud de nulidad] y consideró que no se había variado el cargo imputado inicialmente porque (i) la falta gravísima perduró en la decisión de primera instancia; y (ii) se mantuvo su condición de miembro del comité evaluador al no cumplir con su deber funcional [Decreto 1510 de 2013 y manual de contratación] frente a unos precios artificialmente bajos.

99. No obstante, a pesar de conocer que el pliego se circunscribió a la *omisión de requerir* al proponente para que explicara la razón de los precios, manifestó:

«No le asiste razón al disciplinado, tampoco a su defensa técnica, en tanto, la imputación siempre fue una sola y no se cambió para el momento del fallo. Si bien es cierto, el disciplinado solicitó requerir a la Organización Clínica Bonnadona respecto de los precios artificialmente bajos por ella ofertados, ante las objeciones presentadas por otros oferentes y de hecho así se hizo y se obtuvo una respuesta, tal deber no se agotó en la forma reglada, pues el proceso de selección continuó sin que el comité evaluador y, específicamente, el disciplinado BILBAO RODRÍGUEZ haya analizado las circunstancias específicas que lo llevara a recomendar el rechazo o la continuación del análisis de la oferta referida; lo que se probó es que el otro disciplinado respondió a los distintos interesados, que la oferta, respecto de los CUPS cuestionados, se ajustaba a lo exigido en los pliegos de condiciones, en virtud de que no sobrepasan los precios techo establecidos, pero jamás se analizó las circunstancias específicas del proponente y/o de la oferta» [sic] [se resalta].

⁵² Diccionario de la lengua española. Enlace de consulta: <https://dle.rae.es/sustentar?m=form>



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

100. Obsérvese que en esa instancia se varió la conducta del demandante para señalar que había omitido *analizar* las circunstancias que lo llevaran a recomendar la continuación del proceso de selección, a pesar de que ello no fue objeto de reclamo en la primera instancia. Aunque dicha exigencia se encontraba en el artículo 28 del Decreto 1510 de 2010, lo cierto es que no fue el referente del pliego de cargos, pues —se insiste— la autoridad se concentró *exclusivamente* en el deber de requerir al oferente, nada más.

101. Agrégase a lo anterior que, incluso, a pesar de que en la primera instancia se consideró que sí se ofertó con precios artificialmente bajos a partir de los razonamientos matemáticos allí expuestos, en la segunda instancia se afirmó que no se demostró «en grado de certeza, que existieron unos precios artificialmente bajos en el proceso contractual cuestionado». Ello, para señalar que tal circunstancia no implicaba que el reproche perdiera sustento y mantener el endilgado solo hasta la última etapa del proceso que, por demás, no pudo ser debatido por el disciplinado.

102. Aunque lo anterior es suficiente para anular los actos acusados, la Sala considera importante señalar que el pliego de cargos no cumplió con los requisitos de claridad, detalle ni especificidad, pues a pesar de que se acudió al numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, no se precisó si la falta gravísima se configuró por haber participado en la etapa precontractual (i) en detrimento del patrimonio público o (ii) con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa prevista en la Constitución y en la ley.

103. La omisión de indicar expresamente en qué supuesto incurrió el investigado también conlleva a la vulneración del derecho al debido proceso, pues si era en el segundo caso debía necesariamente hacerse la remisión a las normas que establecieron los principios de la contratación estatal para determinar cuál fue desconocido, debido a la naturaleza del tipo disciplinario.

104. Lo expuesto deviene relevante si se tiene en cuenta que en el pliego de cargos no se mencionó nada al respecto y solo fue hasta el fallo de primera instancia que, al examinar la ilicitud sustancial, se atribuyó al demandante haber omitido «el deber de selección objetiva del contratista, toda vez que su obligación era evaluar objetivamente la mejor oferta para la entidad protegiendo los derechos de la misma».

105. Lo anterior, a pesar de que en aquella providencia [el pliego], en el acápite de ilicitud sustancial, únicamente se mencionó que se esperaba que el disciplinado agotara el procedimiento previsto ante el eventual precio artificialmente bajo y que dicha conducta omisiva conllevó a la consecuencia que «una vez suscrito el contrato, fuese necesario adicionar su cuantía en el tope porcentual establecido en la ley», pero nada más.

106. Respecto de esa variación, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación pretendió justificarla en los siguientes términos:



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

«Dicho comportamiento es sustancialmente ilícito, en los términos dispuestos en el fallo impugnado [...], con la claridad que cuando allí el *a quo* habló del desconocimiento del principio de selección objetiva, no se estaba adecuando la tipicidad, sino la categoría dogmática de la ilicitud sustancial en los términos del artículo 5º de la Ley 734 de 2002, a tono con el artículo 4º de la Ley 1015 de 2006, en virtud además de que no encontró justificación alguna en el comportamiento reprochado».

107. El argumento transcrito, en criterio de la Sala, también constituye una afrenta a los derechos de Johanny Bilbao Rodríguez y al principio de legalidad, pues so *pretexto* de precisar la categoría dogmática de ilicitud sustancial, modificó *sustancialmente* el proceso de adecuación típica al incluir el complemento normativo de la falta endilgada, el cual era indispensable en la primera etapa para integrar adecuadamente el marco de la imputación jurídica.

108. Por las razones anotadas, se concluye que el acto sancionatorio fue expedido con falsa motivación y violación al debido proceso, en razón a que no se respetó el principio de congruencia entre la imputación y la sanción. En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se declarará la nulidad de los actos administrativos sancionatorios expedidos el 9 de abril de 2019 y 13 de octubre de 2020 por la Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Nacional y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, respectivamente.

2.5. El restablecimiento del derecho

109. Johanny Bilbao Rodríguez solicitó lo siguiente:

«[...] ordenar a la Procuraduría general de la Nación, la anulación del registro de antecedentes disciplinarios la anotación realizada por parte de esa entidad [...] y se condene al Pago de los perjuicios Materiales en las modalidades de Daño Emergentes y Lucro Cesante, así como los Morales: psicológicos, emocionales mentales y de relación, que le han causado como consecuencia de la sanción impuesta, tasado así:

DAÑO EMERGENTE: En consideración de lo anterior, al señor **Subintendente JOHANNY BILBAO RODRIGUEZ**, en su calidad de sancionado y víctima directa, por parte de la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION, con SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL DE SIETE (7) MESES SIN DERECHO A REMUNERACIÓN, modificada en el sentido de imponer MULTA correspondiente a NOVENTA (90) días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta, le corresponde el valor de los salarios dejados de percibir con ocasión a la sanción impuesta, que le han afectado su congrua subsistencia y la de su núcleo familiar, por consiguiente, atendiendo que el valor del salario percibido por el convocante al momento de la ocurrencia de los hechos era de UN MILLON SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS NUEVE PESOS ML (\$1.698.209), que multiplicado por siete, arrojaría el valor dejado de percibir por la sanción correspondería a ONCE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

SESENTA Y TRES PESOS ML (11.887.463), y que deberán indexarse al momento del respectivo pago.

TERCERO: LUCRO CESANTE: ONCE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SENTENTA Y TRES PESOS ML (\$11.887.463), debidamente indexados, tomando como base de liquidación, el valor del salario percibido para el momento de los hechos, que son los gananciales que se dejaron de percibir como causa de la sanción consistente en SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL DE SIETE (7) MESES SIN DERECHO A REMUNERACIÓN, modificada por MULTA correspondiente a NOVENTA (90) días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

PERJUICIOS MORALES: por los perjuicios psicológicos, emocionales mentales y de relación causados al suscrito por la sanción impuesta corresponde a la suma de NOVENTA MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS PESOS ML (\$90.852.600), sumas estas que deberá indexarse, tomando como base de liquidación el valor del salario percibido para el momento de los hechos.

[...] Como referente para la reparación de perjuicios inmateriales, con el fin de recopilar la línea jurisprudencial y establecer criterios unificados para la reparación de dichos perjuicios y las innumerables Jurisprudencias del Alto Tribunal en lo Contencioso- Administrativo, así como la Jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia, sala civil-familia, se solicita la indemnización por los perjuicios causados, con los valores establecidos al momento de la ocurrencia de los hechos, en salarios mínimo legal así:

VICTIMA	PARENTESCO	SALARIOS MORATORIOS
Johanny Bilbao Rodríguez	Víctima directa	(100 SMLMV) \$90.852.600
Gladys Viviana Posada Ortiz	Esposa	(100 SMLMV) \$90.852.600
Elizabeth Viviana Bilbao Posada	Hija	(100 SMLMV) \$90.852.600
Thaliana Andrea Bilbao Posada	Hijo	(100 SMLMV) \$90.852.600

Por lo anterior, el valor por concepto de daños morales, ascienden a la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIEZ MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$363.410.400)» [sic].

110. En primer lugar, se ordenará oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que registre esta decisión en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades -SIRI- y proceda a suprimir todas las anotaciones de las sanciones impuestas.

111. En segundo lugar, respecto de los perjuicios, se considera lo siguiente:

→ Perjuicios materiales

112. Si bien es cierto que inicialmente le fue impuesta la sanción de suspensión e inhabilidad especial de 7 meses sin derecho a remuneración, también lo es que en el fallo de segunda instancia esta se modificó a multa correspondiente a 90 días de salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

113. En consecuencia, comoquiera que el Decreto 4689 de 2005⁵³ previó en su artículo 1º que «los créditos judicialmente reconocidos, las conciliaciones y los laudos arbitrales deberán ser remitidos por la autoridad judicial o la administrativa que los reciba, al órgano condenado u obligado», a título de restablecimiento del derecho se declarará que Johanny Bilbao Rodríguez no está obligado a pagar suma alguna y se condenará a la Procuraduría General de la Nación a que devuelva lo entregado por concepto de la multa impuesta y, de no haberse materializado el pago, finalice o se abstenga de iniciar el respectivo proceso de cobro.

114. En caso de que la multa ya se hubiese pagado y haya lugar a su devolución, el valor se deberá actualizar de acuerdo con la fórmula que se describe a continuación:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

115. Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por cuenta de los emolumentos reconocidos, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para el momento en que se hizo el pago).

116. La sentencia se cumplirá en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

→ Perjuicios morales

117. Esta Subsección ha señalado que el *perjuicio moral* tiene existencia autónoma y se configura una vez satisfechas las condiciones generales para su reconocimiento, a saber: que sea particular, determinado o determinable, cierto, no eventual y que tenga relación con un bien jurídicamente tutelado⁵⁴. Asimismo, se ha detenido en la necesidad de que, quien pretende el reconocimiento de perjuicios morales, debe acreditar su ocurrencia.

118. En ese orden, para que proceda el reconocimiento de la indemnización por concepto de perjuicios morales generados por una sanción disciplinaria irregular, es necesario convencer plenamente al juez de la existencia de un padecimiento causado con ocasión de la sanción y la publicidad de aquella, de tal manera que este, dentro de su discrecionalidad judicial, determine la magnitud del dolor, aflicción, tristeza o congoja y, con fundamento en ello, la indemnización a reconocer⁵⁵.

⁵³ «[P]or el cual se modifica el artículo 37 del Decreto 359 de 1995, "por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994"».

⁵⁴ Sentencia del 13 de abril de 2023, expediente 63001-23-33-000-2019-00049-01 (1349-2020).

⁵⁵ Subsección B, sentencia del 10 de julio de 2014, radicación: 52001-23-31-000-2006-00268-01(0354-09).



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

119. En el *sub examine*, el demandante solicitó que se practicaran los testimonios de Luis Antonio Padilla Barros y Rocío Yaqueline Rivero León, los cuales fueron decretados en la audiencia inicial realizada el 4 de agosto de 2022.

120. En la diligencia de pruebas llevada a cabo el 18 de agosto de 2022, el actor «renunció» al primero y se practicó el de Rocío Yaqueline Rivero León quien manifestó lo siguiente:

«**PREGUNTADO:** ¿Sírvese hacer un relato preciso y conciso de los hechos que usted conoce sobre la afectación sufrida por la familia Bilbao Posada, por el proceso disciplinario seguido en contra del señor Johanny Bilbao Rodríguez, y, las consecuencias de este? **CONTESTÓ:** Bueno su señoría, si realmente no sé porque proceso en sí, él es evaluador de procesos administrativos que nosotros contratamos allá en la clínica, yo también he sido parte de las evaluaciones, y no sé en qué proceso, pero sí sé que fue declarado o *tuvo una sanción de 90 días sin sueldo, fueron 3 meses que duró sin recibir sueldo*, fue antes de la pandemia y sé que a raíz de eso estábamos aun trabajando presencialmente, y, a raíz de eso él se quedó sin sueldo en esos meses, y una de las hijas la mayor, la niña empezó a tener unos episodios como de alucinaciones, la niña estuvo tratada por psiquiatría, el igual *se desestabilizó durante esos meses sin recibir salarios* y lo que más ha tenido repercusión es que Usted sabe que en la Policía ellos ascienden de acuerdo con su hoja de vida y calificación, yo no soy uniformada, yo soy administrador de empresa al servicio del estado, pero tengo entendido que a los Policías los califican y cuando ellos tienen este tipo de sanciones lógicamente les causa una disminución en la calificación para el ascenso, y sé que eso lo hizo merecedor de una sanción, y, creo que eso salió en el periódico a nivel nacional y a raíz de todo esto fue sancionado, y por ese motivo disminuyó la calificación para el ascenso y creo que el todavía no ha podido ascender. [...] **PREGUNTADO:** ¿Una de las niñas de la familia Bilbao Posada tuvo una afectación, usted puede nombrarnos un poquito más si tiene conocimiento? **CONTESTÓ:** Yo supe que una de ellas, como él informó a la familia que estaba siendo objeto de investigación y de la sanción él les venía avisando en caso de que sucediera le tocaba vender el carro y de lo que vendiera era de lo que se iba a sustentar esos meses, entonces la niña le decía que en que la iban a llevar al colegio digamos que como todo niño eso la pudo haber sugestionado, a raíz de ahí no sé si sería a raíz de eso, y la niña decía que escuchaba voces, que veía gente, que veía fantasmas, en fin la empezó a llevar a psiquiatría, la estuvo llevando a psicología, la niña estuvo hospitalizada para esa época, él estaba por fuera y solo lo veíamos cuando llevaba la niña a control, porque la clínica tiene en la parte administrativa nosotros estamos relativamente cerca de donde están los consultorios, yo estoy en el 1er piso y los consultorios también, entonces por eso nos enteramos todos allá en la clínica».

121. Para la Sala, esta declaración no es suficiente para demostrar los perjuicios reclamados por los demandantes porque la deponente afirmó que Johanny Bilbao Rodríguez no percibió su salario durante 3 meses, pero no está demostrado que con ocasión de la sanción de *multa* impuesta al actor se le haya descontado suma alguna.

122. Además, manifestó que una de sus hijas tuvo episodios de alucinaciones, pero en el expediente no hay prueba que documente tal suceso y, menos aún, que demuestre que la razón de su afección fue el proceso disciplinario adelantado en contra de su



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

progenitor. Incluso, su dicho deviene de lo manifestado por otras personas, pues al preguntarle hacía cuánto conocía a la familia contestó: «[] la familia más que todo no, porque lo conozco es a él, por el trabajo, he visto a la esposa y a las niñas cuando él las ha llevado allá a controles o cuando hay un evento allá familiar».

123. Esto, sumado a que no sabía en qué periodo se adelantó el proceso disciplinario y tampoco precisó la fecha de la sanción, pues solo afirmó: «sé que fue no sé cuándo decirle. Si se cuándo la sanción porque eso se conoció en los periódicos, en la televisión, pero no sé en qué año exactamente», afirmación que impide establecer su conocimiento sobre las consecuencias emocionales que produjo el acto sancionatorio en los miembros de la familia. Es así, además, porque su dicho fue genérico y no se detuvo en las circunstancias particulares de cada uno.

124. En consecuencia, como la Sala no encuentra demostrada la aflicción, congoja o tristeza de Johanny Bilbao Rodríguez [ni de sus familiares] derivada de la sanción de multa impuesta, se negarán los perjuicios morales.

2.6. Conclusión

125. Por las razones anotadas en precedencia, la Sala revocará la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda, pues se demostró que la Procuraduría General de la Nación varió los cargos inicialmente endilgados a Johanny Bilbao Rodríguez, así como los parámetros tenidos en cuenta en la tipicidad de la conducta. Es así por cuanto en el pliego reprochó al actor no haber *requerido* al oferente que explicara las razones de los precios ofertados en el proceso de selección abreviada y, al dictar el fallo, consideró que si bien se cumplió con tal exigencia, no sustentó técnica ni económicamente por qué el oferente sí garantizaba el cumplimiento del objeto contractual.

126. Por lo anterior, se declarará la nulidad de los actos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, se declarará que Johanny Bilbao Rodríguez no está obligado a pagar la multa impuesta y, en consecuencia, se condenará a la Procuraduría General de la Nación a que devuelva el valor pagado por el disciplinado y, en caso de no haberse materializado, se abstenga de adelantar el proceso de cobro en su contra. No procede el reconocimiento de los perjuicios morales porque no se demostraron.

2.7. Costas

127. La condena en costas en la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo está prevista en el artículo 188 del CPACA que dispuso:

«Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

128. Para la Sala, la palabra «disponer» a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

129. Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma⁵⁶.

130. Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existieron acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

131. No evidencia la Sala que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, razón por la cual no se condenará en costas en ninguna instancia.

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 y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero. Revocar la sentencia dictada el 15 de septiembre de 2023 por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda. En su lugar, se dispone:

Segundo. Declarar la nulidad de los actos administrativos sancionatorios expedidos el 9 de abril de 2019 y 13 de octubre de 2020 por la Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y la Policía Nacional y la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, respectivamente, por las razones anotadas en la parte considerativa de esta providencia.

⁵⁶ En el mismo sentido - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de diciembre de 2016, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter., radicación 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014).



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

Tercero. A título de restablecimiento del derecho, declarar que Johanny Bilbao Rodríguez no está obligado a pagar suma alguna en razón de la sanción. En consecuencia, **ordenar** a la Procuraduría General de la Nación a que registre esta decisión en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades - SIRI- y, en consecuencia, proceda a eliminar todas las anotaciones de la sanción impuesta.

Igualmente, **condenar** a la Procuraduría General de la Nación a que devuelva lo pagado por Johanny Bilbao Rodríguez por concepto de la multa impuesta y, de no haberse materializado, finalice o se abstenga de iniciar el respectivo proceso de cobro.

En caso de que la multa ya se hubiese pagado y haya lugar a su devolución, el valor se deberá actualizar de acuerdo con la fórmula que se describe a continuación:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Según la cual el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), por cuenta de los emolumentos reconocidos, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para el momento en que se hizo el pago).

Cuarto. La sentencia se deberá cumplir en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA en caso de ser procedente la devolución de lo pagado por concepto de la multa impuesta en los actos anulados.

Quinto. Negar las demás pretensiones de la demanda.

Sexto. Sin condena en costas en ambas instancias.

Séptimo. Notificar esta providencia en los términos del artículo 205 del CPACA.

Octavo. Devolver el expediente al tribunal de origen, previamente las anotaciones en el aplicativo Samai.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



Radicado: 08001-23-33-000-2021-00596-01 (6854-2023)
Demandante: Johanny Bilbao Rodríguez y otros

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado Electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado Electrónicamente
Aclara el voto

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

PTH