



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 05001-23-33-000-2015-01201-01 (1149-2023)
Demandantes: Sebastián Álvarez Díaz
Demandado: Procuraduría General de la Nación

Tema: Marco jurisprudencial aplicable al análisis de los actos administrativos que imponen sanciones disciplinarias. Estructura de la responsabilidad disciplinaria. **REVOCA DECISIÓN. Sentencia de segunda instancia. Cumplimiento de una orden de tutela.**

SENTENCIA DE REEMPLAZO

En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia del trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026), proferida por la Sección Tercera – Subsección A de esta Corporación, mediante la cual se resolvió la acción de tutela promovida por el señor Sebastián Álvarez Díaz en contra de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el proceso con radicado Nro. 11001-03-15-000-2026-00375-00, procede la Sala a dictar sentencia de reemplazo.

ANTECEDENTES

1. El señor Sebastián Álvarez Díaz instauró demanda en contra de la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de que se acceda a las siguientes:

PRETENSIONES

2. Que se declare la nulidad de la decisión disciplinaria expedida el 13 de mayo de 2014 por la Procuraduría Regional de Antioquia, mediante la cual fue sancionado con destitución e inhabilidad general por el término de once (11) años y de la decisión disciplinaria expedida el 23 de octubre de 2014 por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, que modificó la sanción y la fijó en suspensión e inhabilidad especial por el término de seis (6) meses.





3. Como restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento de las sumas detalladas en la demanda por concepto de perjuicios materiales –daño emergente y lucro cesante–, morales y extrapatrimoniales –representados en los daños a su honra, dignidad y buen nombre–.

HECHOS

4. La demanda se fundamentó en los hechos que se resumen de la siguiente manera:

5. Que la Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Antioquia llevó a cabo el procedimiento de selección por la modalidad de licitación pública LIC-20-21-2012 para la construcción de la doble calzada desde el intercambio de la carrera 80 hasta el empalme con la vía de acceso oriental del túnel «Fernando Gómez Martínez», en el sector de Loma Hermosa, y obras complementarias, la cual fue adjudicada al consorcio COPARCO.

6. No obstante, de manera posterior se revocó el acto de adjudicación, porque el proponente seleccionado, al llenar el formulario nro. 1 (relación de contratos en ejecución), necesario para el cálculo de la capacidad residual, suministró datos no acordes con la realidad, con lo que incurrió en la causal de rechazo nro. 21 contemplada en el numeral 3.16 del pliego de condiciones.

7. Que lo ocurrido se publicó en distintos medios de comunicación y, con fundamento en una nota de prensa de «El Colombiano», la Procuraduría Regional de Antioquia inició una indagación preliminar, a la cual el 30 de agosto de 2013 fueron vinculados varios funcionarios de la Secretaría de Infraestructura del departamento, entre ellos el demandante y, por auto del 19 de diciembre del mismo año, se adoptó el procedimiento verbal y se citó a audiencia, al considerar que quienes participaron en el trámite de la referida licitación pública incurrieron en la falta gravísima del artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002, a título de dolo.

8. Que el 13 de mayo de 2014 fue sancionado en primera instancia con destitución e inhabilidad general por el término de 11 años y modificada por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal por auto del 23 de octubre de 2014, notificado personalmente el 14 de noviembre del mismo año, quien, tras variar la calificación de la falta a grave y del grado de culpabilidad a culpa gravísima, fijó la sanción en suspensión e inhabilidad especial por el término de 6 meses. Finalmente, fue suspendido del cargo a partir del 19 de diciembre de 2014.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

9. Considera que en la expedición de los actos demandados se desconoció el debido proceso, pues la Procuraduría General de la Nación no se pronunció frente a la totalidad de los argumentos de defensa que se expusieron en la actuación disciplinaria; de otra forma, habría tenido que analizar el error de prohibición como causal de exclusión de la responsabilidad y la ausencia de culpa gravísima; tampoco se valoraron la totalidad de pruebas testimoniales, pues 7 de ellas fueron



desechadas sin argumentos, con lo cual se desconoció el deber de analizar de manera integral el acervo probatorio.

10. Agregó que se incurrió en falsa motivación, pues en las decisiones sancionatorias imperó la posición jurídica de la demandada por encima de la posibilidad que el artículo 9, inciso 3, de la Ley 1150 de 2007 otorga a las entidades de revocar el acto de adjudicación, cuando medie un error que vicie el consentimiento del contratante.

11. Que lo ocurrido en el trámite de la licitación pública LIC-20-21-2012 dio cuenta de que al momento de adjudicar el contrato se presentó una situación que vició la decisión de la administración, lo que significó que COPARCO obtuvo la adjudicación por medios ilegales; lo que implicaba que, para su revocatoria, ni siquiera se requería la autorización del particular. Sumado a ello, la causal de rechazo de las propuestas estaba clara para los participantes desde la publicación del proyecto de pliego de condiciones.

12. Señaló que la decisión sancionatoria de segunda instancia se basó en una norma inaplicable, pues con base en el artículo 97 de la Ley 1474 (*sic*) de 2011 concluyó que la administración no podía revocar su propio acto y que, en cambio, debía demandarlo, con lo que dejó de lado el contenido del artículo 9, inciso 3, de la Ley 1150 de 2007, además de desconocer que la interpretación razonable que la Gobernación de Antioquia realizó de dicha disposición impedía que se impusiera una sanción disciplinaria.

13. Que también se desconoció el principio de culpabilidad, pues la culpa gravísima, exige la desatención elemental, la ignorancia supina o la violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento y, en su caso, la revocatoria del acto de adjudicación provino luego de una interpretación razonada de la Ley 1150 de 2007, con lo que se descarta el tercer supuesto de la forma de culpabilidad, fundamento de la decisión de segunda instancia.

14. Además, la demandada no analizó la configuración del error de prohibición como eximente de responsabilidad disciplinaria, pues, ¿de qué manera podía él, siendo ingeniero, oponerse a los juiciosos argumentos que expusieron los abogados de la Gobernación? Así, pese a su amplia trayectoria en el sector público, no estaba en la capacidad de comprender si la interpretación de los profesionales del derecho, competentes en contratación estatal, resultaba o no adecuada.

TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

15. La demanda fue admitida el 4 de noviembre de 2015¹ y notificada a la entidad, quien se opuso a las pretensiones, al considerar que en el transcurso del procedimiento disciplinario se garantizaron los derechos del investigado y se respetó la normativa procesal y sustancial aplicable.

¹ Véase folio 144 del cuaderno principal 1.



16. Afirmó que observó el principio de legalidad en la adecuación típica del comportamiento investigado y que, contrario a lo expuesto por el demandante, no es posible revocar un acto de adjudicación si este no se obtuvo por medios ilegales. Que, en ese sentido, la interpretación de los entonces investigados desbordó el alcance de la causal de revocatoria, porque los errores en que incurrió el adjudicatario eran involuntarios y gramaticales, y no maniobras engañosas y, en ese sentido, el cometido de la entidad fue subsanar yerros de la administración en el procedimiento licitatorio.

17. Que el demandante, en su condición de gerente de proyectos estratégicos, revisó y aprobó con su visto bueno la Resolución que revocó el acto de adjudicación y declaró desierta la licitación LIC-20-21-2012; acto que contenía una interpretación forzada del artículo 9, inciso 3, de la Ley 1150 de 2007.

18. Agregó que la culpabilidad se determinó en culpa gravísima tras considerar la amplia experiencia y trayectoria del demandante, que descartaba la forma grave de este elemento y, en su lugar, se encontró que su actuación desconoció reglas de obligatorio cumplimiento, con lo que se agotó el debido análisis del elemento subjetivo de la responsabilidad.

19. Que en efecto no se otorgó valor probatorio a algunos testimonios, tras encontrar que entre los declarantes y los investigados existía una cierta solidaridad institucional (varios eran funcionarios del Departamento), lo que implicaba parcialidad en sus manifestaciones y que no es cierto que hubiese imperado la interpretación de la Procuraduría, pues lo que resultó claro fue el desconocimiento de la normativa contractual y la pacífica línea del Consejo de Estado respecto de la irrevocabilidad del acto de adjudicación.

20. Que el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 se encontraba vigente para el momento de los hechos, por lo que no era una «norma inaplicable», como lo sostuvo el demandante y que la autoridad no cuestionó la legalidad del acto de revocatoria, sino que este se hubiese expedido por los investigados sin que se configurara ninguna de las causas legales para ello

21. Propuso como excepción la inepta demanda².

22. Se celebró audiencia inicial el 26 de julio de 2016³, en la que se declaró no probada la excepción de inepta demanda, se fijó el litigio y se decretaron pruebas documentales y testimoniales. Una vez practicadas⁴, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto; luego de lo cual se dictó sentencia, que fue apelada por el demandante.

² Véanse folios 155 a 187 del cuaderno principal 1.

³ Véanse folios 246 a 256 del cuaderno principal 2 y CD en folio 260 del mismo cuaderno.

⁴ La audiencia de pruebas se celebró el 14 de septiembre de 2016 (véanse folios 261 a 264 del cuaderno principal 2 y CD en el folio 265 del mismo cuaderno). En esta diligencia se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.



SENTENCIA OBJETO DE APELACIÓN

23. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del ocho (8) de agosto de dos mil veintidós (2022)⁵, negó las pretensiones, tras concluir que el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos.

24. Consideró que no se vulneró el debido proceso, porque si bien en el acto de la primera instancia se apreciaba una valoración menor de los testimonios, por considerar que carecían de credibilidad, la segunda instancia examinó las pruebas de manera integral y, al contrastar las declaraciones con las pruebas documentales, explicó por qué las primeras resultaban sospechosas.

25. Que la autoridad disciplinaria se pronunció sobre la totalidad de los argumentos que constituyeron la defensa del entonces disciplinado y que si bien propiamente no hay manifestaciones que directamente se refieran al «error de prohibición», lo cierto es que la valoración relacionada con la posibilidad de excluir la responsabilidad se puede extraer de las razones por las que la autoridad consideró que la actuación del investigado al participar en la revocatoria del acto de adjudicación no se ajustó a derecho.

26. Agregó que el investigado y su defensa expusieron reiteradamente las razones que llevaron a la revocatoria del acto de adjudicación, pero que estas no resultaban suficientes para que se configurara la causal de exclusión del artículo 28.6 de la Ley 734 de 2002, pues lo cierto es que el error en que aparentemente incurrió el consorcio en su propuesta era fácilmente detectable con el mero seguimiento de las reglas fijadas en el pliego de condiciones de la licitación.

27. Respecto de la culpabilidad, destacó que en ambas decisiones se descartó el dolo en el comportamiento y, por el contrario, se expusieron los motivos por los que se consideraba que la conducta encuadraba en la culpa gravísima y, en esos términos, se justificó la imposición de la sanción.

28. Que no se configuró la falsa motivación, pues las razones para imponer la sanción disciplinaria se fundamentaron en las pruebas recaudadas y en la interpretación de las normas contractuales que consagran como regla general la irrevocabilidad del acto de adjudicación, salvo que, entre otras situaciones, se acredite que el acto se obtuvo por medios ilegales y que, al margen de la discusión sobre la legalidad del acto que revocó la adjudicación de la referida licitación, al demandante se le reprochó su falta de diligencia y cuidado en el trámite contractual y que las discusiones en punto a la revocatoria se habrían evitado de desplegarse una actuación diligente.

29. Se abstuvo de condenar en costas.

⁵ Véanse folios 327 a 357 del cuaderno principal 2 e índice 00028 del radicado 05001233300020150120100.



RECURSO DE APELACIÓN

30. El **demandante**⁶ interpuso recurso de apelación, en el cual manifestó que el Tribunal realizó una revisión formal de las causales de nulidad, pero no trascendió a su estudio sustancial que se reclamó en el concepto de violación, pues este no se sustentó en la omisión de ninguna ritualidad por parte de la Procuraduría General de la Nación, sino en la ausencia de una valoración adecuada de los argumentos expuestos en el procedimiento y de las pruebas recaudadas.

31. Que en la sentencia se concluyó que la valoración probatoria fue adecuada; no obstante, esta no podía limitarse a la enunciación de los documentos y en la transcripción de lo dicho por los testigos, sino que debía analizar sus dichos y determinar su trascendencia en la decisión sancionatoria.

32. Agregó que, en punto a su participación en la actividad contractual, su visto bueno al acto que revocó la adjudicación estuvo instruido por los abogados de la entidad, quienes eran expertos en la materia, lo que despojaba su actuación del grado de culpabilidad requerido para sancionarlo, en la medida en que en materia disciplinaria está proscrita la responsabilidad objetiva.

33. Que con su comportamiento no desconoció ningún deber funcional, pues la decisión de revocatoria estuvo precedida por un amplio análisis del grupo jurídico; inclusive, en la sentencia se puede evidenciar el esfuerzo argumentativo del Tribunal para mantener la validez de los actos y, pese a ello, no se logró señalar con claridad por qué no le era aplicable la causal de exclusión de la responsabilidad prevista en el artículo 28.6 de la Ley 734 de 2002.

TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

34. El 24 de marzo de 2023⁷ fue admitido el recurso de apelación. En esta providencia se dispuso que dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la decisión el proceso ingresaría a Despacho para sentencia, salvo que las partes presentaran solicitud probatoria y se indicó que el Ministerio Público podía emitir su concepto hasta antes de que el proceso ingresara a Despacho.

35. La **demandada**⁸ manifestó que la sentencia se debe confirmar porque en las decisiones disciplinarias se realizó un adecuado análisis detallado y completo de las situaciones fácticas y jurídicas que dieron lugar a la sanción impuesta al demandante y que en la providencia apelada se valoró de manera integral el procedimiento sancionatorio y que la forma de culpabilidad y la posibilidad o no de aplicar una causal de exclusión de la responsabilidad fueron ampliamente estudiadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

36. El **demandante** y el **Ministerio Público** guardaron silencio en esta etapa procesal.

⁶ Véanse folios 358 a 364 del cuaderno principal 2 e índice 00031 del radicado 05001233300020150120100.

⁷ Véase folio 370 del cuaderno principal 2 e índice 00003 de SAMAI.

⁸ Véase índice 00008 de SAMAI.



37. Se resolverá previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Cuestión previa: caducidad del medio de control

38. Mediante sentencia del 28 de noviembre de 2025⁹ esta Sala revocó la providencia apelada y, en su lugar, declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, tras considerar la siguiente línea temporal:

- El 18 de diciembre de 2014 se notificó al demandante la Resolución S136126 del 16 del mismo mes y año, mediante la cual se ejecutó el correctivo disciplinario.
- Según ello, a partir del 19 de diciembre de 2014 inclusive, empezó a correr el término de 4 meses para demandar los actos que lo sancionaron. Plazo que venía el 19 de abril de 2015.
- El 13 de marzo de 2015 se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial, actuación que suspendió el término de caducidad, del cual restaban 37 días. El 27 de abril del mismo año se expidió la constancia de no acuerdo conciliatorio.
- Según las piezas obrantes en el expediente, el escrito de demanda se radicó el 11 de junio de 2015, esto es, en principio, 8 días después de vencido el término.

39. En contra de la anterior decisión el demandante interpuso acción de tutela por considerar que en la providencia se desconoció que la demanda se había presentado el 27 de abril de 2015 y no el 11 de junio de ese mismo año, pues inicialmente, se acudió a la jurisdicción junto con otras tres personas para solicitar la nulidad de los actos sancionatorios y que aquella se tramitó bajo el radicado 05001-23-33-000-2015-00894-00.

40. En aquel radicado, por auto del 25 de mayo de 2015, la demanda fue inadmitida por considerar que no era posible acumular las pretensiones de los demandantes. En consecuencia, se ordenó el desglose de los documentos para que los señores Sebastián Álvarez Díaz, Juan Carlos Restrepo Monsalve y Oscar Orlando España Pulido presentaran sus demandas de manera independiente y se indicó que para efectos del cómputo de la caducidad, se tendría como fecha de presentación inicial el 27 de abril de 2015, siempre que las nuevas demandas se radicaran dentro del término de corrección otorgado.

41. En providencia del 13 de marzo de 2026¹⁰, la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación dejó sin efectos la sentencia del 28 de noviembre de 2025, proferida por esta Sala y ordenó que, en el término de veinte (20) días contados a partir de su notificación, se profiriera una decisión de reemplazo, en la que se tengan en cuenta las consideraciones expuestas por dicha Subsección. Lo anterior, tras encontrar que en el radicado 05001-23-33-000-2015-00894-00 fue

⁹ Véase índice 00014 de SAMAI.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 13 de marzo de 2026. Exp. 11001-03-15-000-2026-00375-00. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



radicada una demanda conjunta el 27 de abril de 2015 y que la magistrada ponente, por auto del 25 de mayo de 2015, la inadmitió por indebida acumulación de pretensiones, ordenó su desglose, otorgó 10 días para efectuar la corrección y precisó que se tendría como fecha de presentación el referido 27 de abril.

42. El juez constitucional encontró que la demanda radicada por el señor Álvarez Díaz, por intermedio de apoderada, tenía como fecha de presentación del 11 de junio de 2015 y que dicha situación, sumada a la ausencia del auto del 25 de mayo de 2015 en el expediente, hacía comprensible que la primera se hubiese tomado como fecha para el cómputo del término de caducidad.

43. No obstante, al parecer ello obedeció aparentemente a un error secretarial en el trámite de desglose, que no podía atribuirse al extremo demandante; además, en el expediente del proceso 05001-23-33-000-2015-01201-01 existían elementos que podrían haber generado cuando menos una duda, como una anotación secretarial manuscrita en el acta de reparto, en la que se indicó «*presentación de demanda ver auto del 25 de mayo/15*» y algunas manifestaciones en escritos posteriores de la parte demandante; circunstancias que generaron un yerro susceptible de amparo constitucional; y concluyó:

«43. Cabe reiterar que aunque la configuración del defecto alegado no se deriva propiamente de una actuación arbitraria o caprichosa de la autoridad judicial accionada, su corrección está vinculada a la necesidad de propiciar la adopción de una decisión ajustada a la realidad. En ese sentido, se procederá a conceder el amparo solicitado en la demanda de tutela de la referencia en lo que respecta al defecto fáctico».

44. En esos términos, la Sala encuentra que, con la pieza procesal referenciada en el trámite de la acción de tutela, esto es, el auto del 25 de mayo de 2015, proferido en el radicado 05001-23-33-000-2015-00894-00, se evidencia como fecha de la presentación de la demanda el **27 de abril de 2015** y, en la medida en que el escrito del radicado 05001-23-33-000-2015-01201-00 fue presentado dentro de los 10 días otorgados en el referido auto, el cómputo del término de caducidad da cuenta de que se acudió a la jurisdicción de manera oportuna.

45. Dicho lo anterior, corresponderá a la Sala analizar si la sentencia proferida el 8 de agosto de 2022 debe revocarse, porque no se realizó un análisis sustancial de las causales de nulidad invocadas, no se examinó su *participación* en la actividad contractual, ni la ausencia de desconocimiento de deber funcional, ni se explicó con claridad por qué no era aplicable la causal de exclusión de la responsabilidad prevista en el artículo 28.6 de la Ley 734 de 2002.

46. Con el anterior propósito, la providencia se referirá al marco jurisprudencial aplicable al análisis de la actuación disciplinaria, a la estructura de la responsabilidad y abordará el caso concreto.

Marco jurisprudencial aplicable al análisis de la actuación disciplinaria

47. La actividad administrativa disciplinaria se caracteriza porque comprende una función especializada, la cual contiene un componente preventivo y correctivo que



busca garantizar, por un lado, la efectividad de los principios de moralidad, eficacia, economía y celeridad; y, por otro, el buen desempeño y gestión transparente de la función pública.

48. De ahí que la respectiva actuación esté regida por normas y procedimientos propios, en la que los principios que informan el derecho al debido proceso y a la defensa cobran significativa importancia. Sin embargo, no ha sido pacífica la posición de la jurisprudencia respecto al alcance del control jurisdiccional de esta clase de actos, tal como pasa a exponerse.

49. Una primera posición jurisprudencial se inclinó por sostener que el control del juez de lo contencioso administrativo estaba limitado a los derechos que invocaba el demandante, lo que se denominó como «intangibilidad relativa» de los actos sancionatorios, en la medida que el alcance de dicho control era restrictivo porque se consideraba que las decisiones tomadas en virtud de la acción disciplinaria tenían cierto grado de autonomía valorativa de los hechos y de las normas disciplinarias¹¹.

50. Luego, la jurisprudencia adoptó la posición en la que incluso en los casos en que la demanda no cumpliera con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación, si el juez advertía la trasgresión de un derecho fundamental de aplicación inmediata, oficiosamente, debía proveer la tutela judicial efectiva, lo que se denominó como «intangibilidad relativa explícita y deferencia especial»¹².

51. Al existir diversas posturas jurisprudenciales sobre la materia, en el 2016 se unificó jurisprudencia respecto al control judicial de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria, manifestando que se adoptaría la perspectiva del «control judicial integral» por cuanto «(...) *la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales*»¹³, y se indicó además que:

- i) La competencia del juez administrativo es plena, sin «deferencia especial» respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria.
- ii) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo.
- iii) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial.
- iv) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley.
- v) Las irregularidades del trámite procesal serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza.
- vi) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino

¹¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 29 de mayo de 1992. Exp. 834. C.P. Diego Younes Moreno.

¹² Véanse: Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 30 de marzo de 2011. Exp. 2060-2010. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; y Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 09 de febrero de 2012. Exp. 2038-09. C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 09 de agosto de 2016. Exp. 1210-11. C.P. William Hernández Gómez.

- también garante de los derechos.
- vii) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria.
 - viii) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva.

Estructura de la responsabilidad disciplinaria

52. De conformidad con el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, *«las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones»*. La disposición también prevé que *«[c]uando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo»*. De esta forma, el alcance disciplinario de un comportamiento puede provenir, en términos amplios (i) de una conducta positiva, (ii) de una abstención o (iii) de la extralimitación en el ejercicio de las funciones¹⁴.

53. Advertido que bajo alguna de las formas señaladas se ha incurrido en un comportamiento con incidencia disciplinaria, a continuación, el régimen normativo exige el examen de tres elementos: la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad.

54. El primero, íntimamente relacionado con el principio de legalidad contenido en el artículo 4 de la Ley 734 de 2002, se refiere a que el comportamiento efectivamente se consagre en las disposiciones aplicables como una falta disciplinaria; el segundo exige que se evalúe si la conducta afecta el deber funcional sin justificación alguna, lo que para el caso concreto corresponde al alcance del artículo 5 del Código Disciplinario Único¹⁵; el tercero tiene que ver con la proscripción de responsabilidad objetiva en materia disciplinaria¹⁶ y se concreta en la exigencia, para el operador disciplinario, de analizar *si ese comportamiento que la norma aplicable consagra como falta disciplinaria, con el cual se lesionó un deber funcional sin justificación alguna, se ejecutó de manera dolosa o culposa*.

55. Si bien las disposiciones disciplinarias del régimen aplicable al demandante no contienen una noción de *dolo*, en virtud del principio de *integración normativa* del que trata el artículo 21 de la Ley 734 de 2002, es posible acudir al sentido de *dolo* consagrado en el artículo 22 de la Ley 599 de 2000, según el cual *«[l]a conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal [entiéndase disciplinaria] y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal [entiéndase disciplinaria] ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar»* (corchetes fuera del texto original).

¹⁴ Al respecto, cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 28 de septiembre de 2006. Radicado 11001-03-06-000-2006-00105-00 (C). Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo: *«El legislador identificó los tipos de conducta que pueden llevar a un servidor público a incurrir en faltas disciplinarias, al señalar en el artículo 27 de la Ley 734 de 2002, que éstas se presentan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones»*.

¹⁵ Ley 734 de 2001. *«Artículo 4. Ilícitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna»*.

¹⁶ Ley 734 de 2002. *«Artículo 13. Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa»*.

56. Por su parte, el párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 contiene un sentido para la *culpa* en sus formas *gravísima* y *grave*. Según esta disposición, la *culpa* es *gravísima* cuando «(...) se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento» y es *grave* «(...) cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones».

57. En términos generales, ambas formas de culpabilidad requieren, para su configuración, del conocimiento que el servidor público tiene acerca de cumplir adecuadamente sus funciones y de aquellas actuaciones que le están proscritas. Para concluir que un comportamiento es *doloso*, hay que sumar a ese *conocimiento* un elemento volitivo, que tiene que ver con un direccionamiento consciente a la obtención de un resultado que contraría los deberes o configure una prohibición o, con la decisión de dejar librado al azar la producción de un resultado contrario a derecho.

58. Ahora bien, para determinar que un comportamiento es *culposo* es necesario validar que con la actuación se desatendió el deber objetivo de cuidado, esto es, que, estando un servidor público en posibilidad de conocer los deberes y prohibiciones propios de su cargo o función, actuó de manera negligente y, en consecuencia, se configuró la conducta disciplinable¹⁷.

Caso concreto

59. Del análisis del expediente de la actuación disciplinaria, la Sala destaca que:

- Por auto del 8 de julio de 2013 la Procuraduría Regional de Antioquia ordenó la apertura de una indagación preliminar en contra de funcionarios por establecer, con fundamento en una nota de prensa de «El Colombiano», en la cual se cuestionaba la revocatoria de la adjudicación del contrato para la construcción de la conexión vial al túnel «Fernando Gómez Martínez»; decisión que, al parecer, se fundamentó en la «ilegalidad o inhabilidad del contratista»¹⁸.
- El 20 de agosto del mismo año se vinculó a la indagación preliminar al señor Sebastián Álvarez Díaz, en su calidad de gerente de Proyectos Estratégicos de la Gobernación de Antioquia, a quien se identificó de cuenta de la documentación correspondiente a la convocatoria 20-21-2012¹⁹.
- El 19 de diciembre de 2013 la autoridad disciplinaria adoptó el procedimiento verbal y citó a audiencia. En dicha providencia, formuló al demandante el siguiente reproche:

«2.2.1. Participó en todo el proceso de la licitación No (sic) LIC-20-212012 (etapa precontractual), con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución (sic) y en la ley, en especial los de transparencia y economía de

¹⁷ Sobre el análisis del *dolo* y la *culpa* disciplinarias, cfr. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 24 de enero de 2019. Radicado 11001-03-25-000-2012-00340-00 (1338-2012). Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

¹⁸ Véanse folios 928-929 del «cuaderno siete pruebas».

¹⁹ Véanse folios 146-147 del «cuaderno dos pruebas».



la contratación estatal; eficacia, economía y celeridad de la constitución (sic); igualmente los de celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la función administrativa señalados en el art. 3 de la ley (sic) 1437 de 2011, cuyo aviso de convocatoria se publicó en el SECOP el 20 de noviembre de 2012, “LICITACIÓN PÚBLICA – LIC-20-21-2012”, OBJETO: CONSTRUCCIÓN DE LA DOBLE CALZADA DESDE EL INTERCAMBIO DE LA CARRERA 80 HASTA EL EMPALME CON LA VIA DE ACCESO ORIENTAL DEL TÚNEL FERNANDO GÓMEZ MARTÍNEZ EN EL SECTOR DE LOMA HERMOSA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS (CONEXIÓN VIAL GUILLERMO GAVIRIA CORREA), la cual se ordenó apertura el 31 de enero de 2013 mediante Resolución No (sic) 002013, siendo adjudicada al CONSORCIO COPARCO (Conasfaltos S.A. 50%- Arquitectura y concreto S.A.S. 25%- Copsisa S.A.S. 25%) con Resolución No (sic) 50345 el 7 de mayo de 2013, declarada desierta mediante la Resolución No (sic) 89354 del 12 de julio de 2013. Aprobó el 28 de mayo de 2013 la Res. No (sic) 068070 de la misma fecha mediante la cual revocó la Resolución No (sic) 50345 del 17 de mayo de 2013, que adjudicó al CONSORCIO COPARCO la licitación LIC-20-21-2012 y con su firma también el 25 de junio de 2013 aprobó la Resolución No (sic) 087369 que resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión de revocar la adjudicación al CONSORCIO COPARCO, proferida sin fundamento en causal legal. La licitación finalmente fue declarada desierta mediante la Resolución No (sic) 89354 del 12 de julio de 2013».

Se adecuó su comportamiento a la falta gravísima señalada por el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 y se determinó de forma provisional el dolo como elemento subjetivo de la responsabilidad²⁰.

- En audiencia del 13 de mayo de 2014 se expidió la decisión disciplinaria de primera instancia. En esta se ratificó la calificación de la falta y se varió la forma de culpabilidad para fijarla de forma definitiva como *culpa gravísima*, por violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, tras analizar el alcance de lo ocurrido en el trámite de la licitación pública LIC-20-21-12, a la luz de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 en materia de revocatoria del acto de adjudicación.

La demandada señaló que el acto de adjudicación solo es excepcionalmente revocable ante la inhabilidad sobreviniente del futuro contratista y que el punto referido a la obtención del mismo por medios ilegales no podía entenderse como la configuración de una *simple ilegalidad*, pues la obtención del acto por *medios ilegales o fraudulentos* debía probarse, esto es, aparecer de manera ostensible.

Con este planteamiento, al analizar el caso concreto encontró que el CONSORCIO COPARCO incurrió en una equivocación, en un error de forma, al diligenciar el formulario nro. 1 del procedimiento de selección, pero que de allí no era posible concluir que se obtuvo la adjudicación por medios ilegales, máxime que, verificado el factor sobre el cual recayó el asunto, la capacidad residual de contratación (*Kr*), podía advertirse que el proponente cumplía con dicho requisito.

Que con la revocatoria del acto de adjudicación se causó un posible daño antijurídico e inclusive el representante legal del consorcio radicó una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; de manera que el comportamiento revistió ilicitud sustancial por la vulneración a la función pública y el desconocimiento de los principios constitucionales de eficacia, economía y celeridad, sin ninguna justificación²¹.

²⁰ Véanse folios 2031 a 2052 del «cuaderno diez pruebas».

²¹ Véanse folios 2268 a 2313 del «cuaderno once pruebas».

- El 31 de octubre de 2014 la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal modificó la anterior decisión, tras considerar que no podía tenerse por acreditada la configuración de la falta disciplinaria gravísima del artículo 48.31 de la Ley 734 de 2002, en la medida en que su complementación con los principios constitucionales, de la contratación estatal y de la función pública no dio cuenta de que los comportamientos concretos de los investigados se adecuaban a los supuestos de las respectivas normas.

No obstante, advirtió que en el cargo formulado subyacía un comportamiento disciplinariamente reprochable, pero por desconocimiento del deber contemplado en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, pues los investigados habrían incumplido los deberes consagrados en la ley, en particular, en el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, según el cual el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante, si dentro de plazo comprendido entre la adjudicación y la suscripción del contrato *«sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado (...)»*.

Se dijo que el demandante habría incurrido, así, en una falta disciplinaria *grave* cuando, en su condición de gerente de Proyectos Estratégicos e integrante del comité interno de contratación *«(...) aprobó los actos administrativos proferidos en el proceso, entre otros la Resolución No (sic) 89354 del 12 de julio de 2013, la cual declaró desierto el proceso de licitación, interpretando forzosamente las causales de revocatoria del acto de adjudicación señaladas en el inciso 3° del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007»*.

En cuanto al elemento subjetivo de la responsabilidad, se mantuvo la calificación *gravísima*, pero por desatención elemental, porque los disciplinados (el demandante entre ellos) no previeron la consecuencia apenas lógica de revocar el acto de adjudicación, de la que les dio cuenta con claridad el representante legal del CONSORCIO COPARCO: en esa etapa no era procedente solicitar explicaciones acerca de la propuesta, no se podía revocar el acto de adjudicación (el proponente no lo consintió), que el error que existía era de buena fe y que, fundamentalmente, la propuesta presentada sí cumplía con el *Kr* mínimo exigido en el pliego de condiciones²².

60. El apelante cuestionó, en primer lugar, el análisis de las causales de nulidad que desplegó el Tribunal Administrativo de Antioquia y, en segundo lugar, se refirió a los elementos estructurales de la responsabilidad disciplinaria, pues considera que se dejó de lado que su *participación* estuvo mediada por la previa instrucción de los abogados de la entidad, que no se desconoció ningún deber funcional y que ni la autoridad disciplinaria ni el juez de lo contencioso administrativo lograron señalar con claridad por qué no era aplicable la causal de exclusión de la responsabilidad prevista en el artículo 28.6 de la Ley 734 de 2002.

61. En efecto, el concepto de violación contenido en la demanda no se refirió a ninguna omisión en la ritualidad del trámite disciplinario; pero esa no es la única razón para activar el *control judicial integral de la actuación sancionatoria*. Esa verificación que, en términos de la tesis jurisprudencial vigente le compete al juez de lo contencioso administrativo comprende tanto los aspectos formales como sustanciales del procedimiento, de manera que puede detenerse en aquellos elementos que, vistos desde el concepto de violación formulado, puedan llevar a encontrar configurada la lesión del derecho fundamental al debido proceso en

²² Véanse folios 2411 a 2456 del «cuaderno once pruebas».

cualquiera de sus dimensiones.

62. El demandante cuestionó la valoración de la prueba testimonial que realizó la autoridad disciplinaria. En ese orden, lo primero que debía analizar el Tribunal era si aquel reproche correspondía a la realidad y encontró que, contrario a lo afirmado por el señor Álvarez Díaz, las declaraciones recaudadas en el procedimiento sancionatorio sí fueron valoradas en ambas instancias disciplinarias; solo que la Procuraduría Regional de Antioquia les restó valor probatorio, tras considerar que la mayoría de los testigos eran servidores públicos, con una relación de dependencia respecto de la Gobernación de Antioquia y, en esa medida, ese vínculo especial, sumado a la lealtad, fidelidad y relación de subordinación o de compañerismo los hacía poco creíbles²³.

63. Por su parte, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, tras aclarar que lo anterior significaba una tacha por sospecha, se refirió al contenido de los relatos de los distintos testigos y concluyó que de sus manifestaciones no se extraía ningún elemento distinto de aquellos que conformaron la defensa de los investigados, esto es, que la decisión de revocar el acto de adjudicación de la LIC-20-21-2012 estuvo ajustada a derecho, que la procedencia de la decisión se analizó con un equipo interdisciplinario. Además, reiteró que sobre ellos recaía una sospecha, «(...) *no solo porque sus afirmaciones son contrarias al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia que analiza el tema de la revocatoria del acto de adjudicación, sin porque NO EXISTE prueba documental (...) de la existencia de la multicitada reunión en la Secretaría de Infraestructura (...)*»²⁴.

64. Para el Tribunal, lo anterior dio cuenta de la adecuada valoración de las pruebas testimoniales, que perdieron peso de cuenta de las sospechas que sobre los declarantes recaían y de su confrontación con los medios de prueba de tipo documental, sin advertir allí ningún vicio ni omisión que implicara un pronunciamiento adicional, conclusión que esta Sala comparte.

65. Por lo demás, no se advierte que al proferir el fallo se hubiese dejado de lado alguna cuestión de las expuestas por el demandante en su concepto de violación. De hecho, en la sentencia apelada se realizó un control integral de la actuación disciplinaria a partir de las causales de nulidad invocadas y se encontró que no se había logrado desvirtuar la presunción de legalidad de los actos demandados.

66. Otra cosa es que el señor Álvarez Díaz no comparta las razones por las cuales el juez de primera instancia no accedió a sus pretensiones; pero ello, lejos de constituir una irregularidad de la providencia, es precisamente lo que implica la interposición del recurso de apelación.

67. El segundo punto al que se refiere el apelante tiene que ver con los elementos estructurales de la responsabilidad disciplinaria. Al respecto, la Sala anticipa que en la actuación que concluyó con la expedición de los actos demandados no se

²³ Véase folio 2290 (reverso) del «cuaderno once pruebas».

²⁴ Véase folio 2443 (reverso) del «cuaderno once pruebas».



satisfizo la exigencia de tipicidad, pues la demandada no delimitó el elemento fáctico con el cual se habría incurrido en una conducta reprochable en debida forma.

68. Recuérdese que el juicio de tipicidad exige que la conducta que se reprocha a un servidor público esté prevista en el ordenamiento como una falta disciplinaria, bien sea de aquellas que de manera taxativa señala el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, o que se trate de las que, bajo la categoría de los *tipos abiertos o en blanco*, se deban complementar por remisión a otras disposiciones legales o reglamentarias.

69. La demandada, al resolver en segunda instancia, encontró que el comportamiento reprochado por la Procuraduría Regional de Antioquia, esto es, que el entonces investigado «[a]probó el 28 de mayo de 2013 la Res. No (sic) 068070 (...) mediante la cual revocó la Resolución No (sic) 50345 del 17 de mayo de 2013, que adjudicó al CONSORCIO COPARCO la licitación LIC-20-21-2012 y con su firma también el 25 de junio de 2013 aprobó la Resolución No (sic) 087369 que resolvió el recurso de reposición confirmando la decisión de revocar la adjudicación al CONSORCIO COPARCO» no se adecuaba típicamente a la falta disciplinaria gravísima del artículo 48.31, en especial, porque la remisión obligatoria a los principios de la contratación estatal resultó imprecisa en cuanto a las conductas constitutivas de su desconocimiento²⁵.

70. No obstante, advirtió que ello no significaba la ausencia de un comportamiento reprochable, el cual adecuó a una falta disciplinaria grave, por desconocimiento del deber contenido en el artículo 34.1 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 y cuya delimitación fáctica se realizó así:

«(...) también se tiene que el señor **SEBASTIÁN ÁLVAREZ DÍAZ**, Gerente (sic) Proyectos Estratégicos del Departamento de Antioquia, integrante del Comité Interno de Contratación, de conformidad con el Decreto 008 de 2012 del Gobernador, igualmente para el caso específico del proceso de licitación pública No. LIC-12-21-2012 aprobó los actos administrativos proferidos en el proceso, entre otros la Resolución No (sic) 89354 del 12 de julio de 2013, la cual declaró desierto el proceso de licitación, interpretando forzosamente las causales de revocatoria del acto de adjudicación señaladas en el inciso 3° del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007»²⁶.

71. Significa que la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal varió la adecuación típica del comportamiento investigado, lo que, sumado a la forma de la *culpa gravísima* en el elemento subjetivo, implicó también la variación de la sanción a imponer, pues ya no era procedente la destitución e inhabilidad general (propia de las faltas gravísimas cometidas con culpa gravísima), sino la suspensión (según el artículo 44.3 de la Ley 734 de 2002).

72. Para la Sala es claro que hay elementos cuya variación es posible y ajustada a derecho, siempre que no comprometan garantías como la prohibición de la

²⁵ Véanse folios 2448 (reverso) a 2450 (reverso) del «cuaderno once pruebas».

²⁶ Véase folio 2451 del «cuaderno once pruebas».



reforma en peor; pero respecto del juicio de adecuación típica la conclusión ha de ser otra, porque no puede admitirse que, bajo el argumento de volver más favorable la situación del investigado, la autoridad disciplinaria flexibilice el juicio de tipicidad, menos en una instancia en la cual la calificación de la falta es *definitiva*, pues el disciplinado no cuenta con instancias adicionales para defenderse.

73. Como se explicará en lo que sigue, en los actos demandados, especialmente en el expedido en la segunda instancia, se impactó el elemento cuya ausencia o indebida estructuración no permite una decisión distinta a la absolución disciplinaria.

74. En el supuesto fáctico que sirvió de fundamento para la adecuación del comportamiento como una falta de tipo grave, la demandada incurrió en varias imprecisiones que no permiten definir con claridad cuál fue la actuación concreta del señor Álvarez Díaz con la que se materializó el hecho reprochable: primero, aludió a la totalidad de actos administrativos que se expidieron en el marco de la licitación pública LIC-12-21-2012 (*«aprobó los actos administrativos»*), sin detenerse a precisar si de todos ellos se predicaba alguna actuación irregular. Segundo, citó un acto específico, la Resolución 89354 –que declaró desierta la licitación–, precedida de un *«entre otros»* que refuerza la primera inquietud respecto de la configuración de la irregularidad; y, tercero, señaló que para la aprobación de la Resolución 89354 se interpretó de manera forzada el inciso 3 del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 en lo referente a las causales de revocatoria del acto de adjudicación, con lo que dejó de lado que ese punto se concretó en un acto administrativo distinto y que la expedición de la Resolución 89354 tuvo otra causa.

75. Se precisa: el inciso tercero del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 contempla tres situaciones: (i) la regla general de irrevocabilidad del acto de adjudicación; (ii) tres supuestos en los que excepcionalmente es posible revocar el acto; y (iii) la posibilidad de que, ante la revocatoria, la entidad acuda a lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. Para mayor ilustración, a continuación, se referencia el contenido de ambas disposiciones:

- Ley 1150 de 2007. *«Artículo 9. De la adjudicación. (...) / El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993».*
- Ley 80 de 1993. *«Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. (...) / 12. (...) En este evento, la entidad estatal, mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá adjudicar el contrato, dentro de los quince (15) días siguientes, al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta sea igualmente favorable para la entidad».*

76. En el procedimiento de selección que originó la actuación disciplinaria, fueron expedidos los siguientes actos administrativos:

- Resolución 002013 del 31 de enero de 2013, *«Por medio de la cual se ordena la*

apertura de la licitación pública número LIC-20-21-2012»²⁷.

- Resolución 050345 del 17 de mayo de 2013, «*Por medio de la cual se adjudica la licitación pública N° LIC-20-21-2012 cuyo objeto es “construcción de la doble calzada desde el intercambio de la carrera 80 hasta el empalme con la vía de acceso oriental del túnel Fernando Gómez Martínez en el sector de Loma Hermosa y obras complementarias (conexión vial Guillermo Gaviria Correa)”*»²⁸.
- Resolución 068070 del 28 de mayo de 2013, «*Por medio de la cual se revoca la Resolución No. 50345 del 17 de mayo de 2013*»²⁹.
- Resolución 087369 del 25 de junio de 2013, «*Por medio de la cual se revuelve un recurso de reposición*»³⁰.
- Resolución 89354 del 12 de julio de 2013, «*Por medio de la cual se declara desierta la licitación LIC-20-21-2012*»³¹.
- Resolución 090684 del 29 de julio de 2013, «*Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*»³².

77. Como contexto fáctico general de la actuación disciplinaria, se analizó la decisión de revocar el acto de adjudicación, contenida en la Resolución 068070 del 28 de mayo de 2013 y se encontró que el motivo expuesto por la entidad contratante no se ajustaba a la situación que excepcionalmente faculta a la administración para revocar un acto cuya regla general es la irrevocabilidad, pues el adjudicatario CONSORCIO COPARCO *no obtuvo el acto* por medios ilegales.

78. La decisión de revocar el acto de adjudicación tuvo lugar luego de que varios proponentes manifestaran a la entidad que la propuesta presentada por el CONSORCIO COPARCO habría incurrido en la misma causal de rechazo que llevó a excluir a otros participantes. Concretamente, que en el diligenciamiento del formulario necesario para calcular la capacidad residual de contratación se habría suministrado información que no correspondía a la realidad³³.

79. Lo anterior, *en abstracto*, se configuró en una situación reprochable para la autoridad disciplinaria, porque no podía tomarse un yerro de *buena fe*, contenido en un formulario completamente subsanable según lo dispuesto por el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007³⁴ y las reglas del artículo 2.2.8 del Decreto 734

²⁷ Véanse folios 1034 a 1038 del «cuaderno siete pruebas».

²⁸ Véanse folios 331 a 365 del «cuaderno tres pruebas».

²⁹ Véanse folios 1125 a 1143 del «cuaderno siete pruebas».

³⁰ Véanse folios 1144 a 1155 del «cuaderno siete pruebas».

³¹ Véanse folios 1156 a 1171 del «cuaderno siete pruebas».

³² Véanse folios 1172 a 1181 del «cuaderno siete pruebas».

³³ En la Resolución 068070 se dijo «*Al grupo evaluador no le es dado entrar a suponer situaciones que no están claras en las ofertas, como lo indica en su escrito, pues son los proponentes quienes deben confeccionar su oferta de manera clara que no se preste para interpretaciones que podrían resultar equívocas, pues no cuenta la Entidad con soportes de cada uno de los contratos relacionados en el Formulario No. 1 de donde se pudieran extraer todos los datos, para luego concluir en cuál formulario reposa la información correcta*» (véase folio 1137 del «cuaderno siete pruebas»).

³⁴ Ley 1150 de 2007. «Artículo 5. De la selección objetiva. (...) Parágrafo. [sin la modificación introducida por la Ley 1882 de 2018] La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización» (corchetes de la Sala).

de 2012³⁵, como un comportamiento del proponente dirigido a la obtención de la adjudicación por medios fraudulentos o ilegales; máxime que, según lo verificó la demandada, con todo y la imprecisión en el formulario, el CONSORCIO COPARCO superaba incluso la capacidad residual de contratación que exigió la entidad³⁶.

80. De allí que si la entidad consideraba que en la expedición del acto se habría incurrido en algún evento que pudiera desvirtuar su presunción de legalidad, debiera debió acudir a las reglas generales en materia de revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

81. Dichas anotaciones, vistas en términos generales, son compartidas por la Sala, pues, aunque el juicio sobre la legalidad de la Resolución 068070 corresponde a otra autoridad jurisdiccional, en ejercicio de otro medio de control, no puede pasarse por alto que, desde la óptica de la responsabilidad disciplinaria, es claro que un yerro que podía y debía detectar la entidad en la etapa de evaluación de sus propuestas, no puede leerse como una actuación fraudulenta del proponente, que habilite la revocatoria de un acto cuya regla general es precisamente la contraria.

82. Pero esa situación reprochable en términos generales *no se trasladó a la imputación fáctica concreta del comportamiento con incidencia disciplinaria individualmente considerado del señor Álvarez Díaz*. Como se indicó previamente, el supuesto de hecho delimitado en la segunda instancia aludió de forma indistinta a cuestiones de las que no se podía establecer con la claridad que el juicio de tipicidad exige, que el demandante hubiese desconocido la ley, porque:

- No de todos los actos que el entonces gerente de Proyectos Estratégicos aprobó en el marco de la licitación pública LIC-20-21-2012 podía predicarse alguna irregularidad; o, por lo menos, en esos términos no fue definido por la autoridad disciplinaria.
- La decisión de declarar desierto el procedimiento de selección *no* provino de la revocatoria del acto de adjudicación, sino de la constatación por parte de la entidad de que ninguno de los restantes proponentes cumplía con la totalidad de requisitos del pliego de condiciones, lo que inclusive supuso que, previa la

³⁵ Decreto 734 de 2012. «Artículo 2.2.8. Reglas de subsanabilidad. En todo proceso de selección de contratistas primará lo sustancial sobre lo formal. En consecuencia no podrá rechazarse una propuesta por la ausencia de requisitos o la falta de documentos que verifiquen las condiciones del proponente o soporten el contenido de la oferta, y que no constituyan los factores de escogencia establecidos por la entidad en el pliego de condiciones, de conformidad con lo previsto en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 y en el presente decreto.

Tales requisitos o documentos podrán ser requeridos por la entidad en condiciones de igualdad para todos los proponentes hasta la adjudicación, sin que tal previsión haga nugatorio el principio contemplado en el inciso anterior.

Sin perjuicio de lo anterior, será rechazada la oferta del proponente que dentro del término previsto en el pliego o en la solicitud, no responda al requerimiento que le haga la entidad para subsanarla.

Cuando se utilice el mecanismo de subasta esta posibilidad deberá ejercerse hasta el momento previo a su realización, de conformidad con el artículo 3.2.1.1.5 del presente decreto.

En ningún caso la entidad podrá señalar taxativamente los requisitos o documentos subsanables o no subsanables en el pliego de condiciones, ni permitir que se subsane la falta de capacidad para presentar la oferta, ni que se acrediten circunstancias ocurridas con posterioridad al cierre del proceso, así como tampoco que se adicione o mejore el contenido de la oferta».

³⁶ Véanse folio 2292 del «cuaderno once pruebas»



expedición del acto, se elaborara un nuevo informe de evaluación³⁷.

- En consecuencia, la interpretación *forzada* (como la calificó la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal) del inciso 3 del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 tuvo lugar a efectos de revocar el acto de adjudicación; pero no con el propósito de declarar desierto el procedimiento.

83. Recuérdese que la responsabilidad disciplinaria es personal y en su estructuración subyace la obligación para la autoridad de constatar que la actuación *concreta, específica e individualizada* del servidor público se adecue a un comportamiento previsto en la ley como falta disciplinaria. En ese orden, no basta con que en el *mundo jurídico* sea reprochable el desconocimiento del artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 como forma de incurrir en una falta grave por la lesión de un deber (artículo 34.1 de la Ley 734 de 2002), sino que el supuesto fáctico debe *adecuarse* al tipo normativo, lo que, como también se precisó, no puede llevar a una decisión distinta de la absolución disciplinaria si esa falencia es detectada cuando la imputación ya no es provisional (como en el pliego de cargos) sino definitiva (realizada por la autoridad a instancias del recurso de apelación).

84. Como no se superó el juicio de tipicidad, no es necesario abordar las demás cuestiones planteadas por el señor Álvarez Díaz en su recurso de apelación. Lo procedente es revocar la sentencia apelada para, en su lugar, declarar la nulidad de los actos demandados y adoptar las medidas de restablecimiento del derecho que se exponen a continuación.

Del restablecimiento del derecho

85. Debido a que la legalidad de los actos administrativos quedó desvirtuada, es necesario referirse a las medidas de restablecimiento del derecho solicitadas por el demandante, esto es, a que se reconozcan las sumas detalladas por concepto de perjuicios materiales –daño emergente y lucro cesante–, morales y extrapatrimoniales –representados en los daños a su honra, dignidad y buen nombre–.

86. Respecto de los perjuicios materiales, el demandante solicitó, a título de lucro cesante, el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir durante el lapso de seis (6) meses, correspondientes al término de suspensión, y que cuantificó en noventa millones trescientos diez mil cuatrocientos treinta y dos pesos (\$90.310.432).

87. En el expediente se encuentra acreditado que la sanción disciplinaria se ejecutó mediante la Resolución S136126 del 16 de diciembre de 2014 y que el demandante fue notificado de dicho acto el 18 del mismo mes y año³⁸. Adicionalmente, en los hechos de la demanda se indicó que el señor Álvarez Díaz

³⁷ Según se advierte al consultar la plataforma SECOP I, en: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=12-1-85277>. Fecha de consulta: 17/04/2026.

³⁸ Véanse folios 2481 a 2483 del «cuaderno once pruebas».



fue suspendido del cargo a partir del 19 de diciembre de 2014³⁹. En ese orden, el lapso para el reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir correspondería al periodo comprendido entre el 19 de diciembre de 2014 y el 18 de junio de 2015.

88. En cuanto al monto de la medida, si bien el demandante realizó un cálculo al respecto, lo cierto es que la Sala no cuenta con ningún medio de prueba que le permita determinar la remuneración que durante la vigencia 2015 debía recibir el demandante.

89. Por corresponder a una consecuencia derivada de que se desvirtúe la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, la Sala accederá a esta pretensión y, en ese sentido, se ordenará a la Procuraduría General de la Nación que, previa consulta al Departamento de Antioquia respecto del salario devengado por el señor Sebastián Álvarez Díaz durante las vigencias 2014 y 2015, pague al referido los emolumentos que debió percibir durante el lapso comprendido entre el 19 de diciembre de 2014 y el 18 de junio de 2015 o el que la entidad le certifique como el correspondiente a la ejecución de la medida disciplinaria.

90. Las sumas cuyo pago se ordena se ajustarán de conformidad con la siguiente fórmula:

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

91. En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es la cantidad por pagar, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, respecto de cada obligación teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento en que se causó cada uno de ellos.

92. En cuanto a los perjuicios materiales por concepto de daño emergente, representados en lo que debió pagar por concepto de honorarios de abogados, no resulta procedente su reconocimiento, pues es necesario tener en cuenta lo señalado en la sentencia de unificación jurisprudencial del 18 de julio de 2019, proferida por la Sección Tercera de esta Corporación⁴⁰, en la cual se fijó un parámetro para que el juez de lo contencioso ordene reconocimientos de este tipo. Si bien esa providencia se refiere a la defensa asumida en actuaciones por privación injusta de la libertad, el razonamiento allí contenido puede extenderse a los eventos en los que se pretenda esta medida de restablecimiento del derecho:

«1 Unificación jurisprudencial en materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente.»

³⁹ Véase hecho sexagésimo séptimo de la demanda (folio 20 del cuaderno principal).

⁴⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de unificación del 18 de julio de 2019. Radicado 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44752). Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

Tratándose del reconocimiento del daño emergente derivado del pago de honorarios profesionales del abogado que intervino en defensa de quien fue privado injustamente de la libertad, esta Sección ha admitido como prueba de ese perjuicio la documental consistente en los recibos de pago que dan cuenta de la cancelación de los honorarios profesionales y, en su defecto, las certificaciones emitidas por los profesionales del derecho, acerca del pago de sus honorarios.

*Sin embargo, debe recordarse que el artículo 615 del Estatuto Tributario dispone que las **personas que ejercen profesionales liberales**, es decir, profesiones en las cuales ‘... **predomina el ejercicio del intelecto**, que han sido reconocidas por el Estado y para cuyo ejercicio se requiere la habilitación a través de un título académico’, **están obligadas a ‘... expedir factura o documento equivalente**, y conservar copia de la misma **por cada una de las operaciones que realicen**, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales’.*

*En virtud de lo anterior, debe entenderse que, **como el derecho es una profesión liberal, quienes lo ejercen están obligadas a expedir la respectiva factura o su documento equivalente** (el cual debe satisfacer los requisitos previstos en el artículo 617 del mismo estatuto); por tanto, si los abogados están obligados a expedir una factura por el valor de sus honorarios profesionales, es dable concluir que ésta (sic) es la prueba idónea del pago.*

*Así, en armonía con las referidas normas tributarias, en los eventos de privación injusta de la libertad, **cuando el demandante pretenda obtener la indemnización del daño emergente derivado del pago de honorarios profesionales** cancelados al abogado que asumió la defensa del afectado directo con la medida dentro del proceso penal, quien haya realizado el pago deberá aportar: i) la prueba de la real prestación de los servicios del abogado y ii) la respectiva factura o documento equivalente expedido por éste, en la cual se registre el valor de los honorarios correspondientes a su gestión y la prueba de su pago, de suerte que, si solo se aporta la factura o solo se allega la prueba del pago de la misma y no ambas cosas, no habrá lugar a reconocer la suma pretendida por concepto de este perjuicio.*

Ahora, si se prueba la prestación de los servicios por parte del abogado y se aportan tanto la factura como la prueba de su pago, pero no coinciden los valores expresados en ambos, se reconocerá por este concepto el menor de tales valores.

En todo caso, dada la naturaleza cierta y personal de este tipo de perjuicio, la indemnización por concepto del daño emergente por pago de honorarios profesionales sólo se reconocerá en favor del demandante que lo pida como pretensión indemnizatoria de la demanda, quien, además, deberá acreditar idóneamente, conforme a lo dicho en precedencia, que, en efecto, fue quien realizó el pago. (Negrillas de la providencia original; subrayas de la Sala).

93. Según la sentencia en cita, para que proceda el reconocimiento de este concepto se requiere: i) la prueba de la *real* prestación de servicios del abogado; ii) la respectiva factura o documento equivalente; y iii) la *prueba de su pago* por parte de quien reclama la medida de restablecimiento del derecho y en este caso, aunque el elemento i) se encontraría acreditado, no ocurre lo mismo con los ii) y iii).

94. Tampoco se accederá al reconocimiento de perjuicios morales, representados en la afectación a su dignidad, honra y buen nombre, en la medida



en que, más allá de su solicitud, el demandante no aportó ningún medio de prueba que permita al juez determinar su procedencia. Analizado el trámite de la actuación judicial, los esfuerzos probatorios del señor Álvarez Díaz se digirieron a demostrar que en la expedición de los actos sancionatorios se incurrió en causales de nulidad.

95. En ese orden, si bien es cierto que la sanción impuesta al demandante implicó una afectación en su condición de servidor público, no podría decirse que toda decisión disciplinaria conlleva la materialización de perjuicios morales. Para que procediera un reconocimiento por este concepto, era indispensable que se demostrara su causación, pues se trata de una carga probatoria al tenor de lo establecido en artículo 167 del Código General del Proceso.

96. Finalmente, como medida de restablecimiento del derecho automática, se ordenará a la Procuraduría General de la Nación que retire del registro de antecedentes disciplinarios la anotación realizada al demandante en cumplimiento de las decisiones disciplinarias.

De la condena en costas en ambas instancias

97. La modificación del artículo 188 del CPACA, efectuada por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, derivó en diversos entendimientos por parte de esta corporación frente a la procedencia de la condena en costas. A pesar de lo anterior, de una lectura armónica y útil de la norma se colige que la aludida reforma de ninguna manera significó un apartamiento o alteración del criterio objetivo que gobierna esta materia.

98. La pretensión del legislador, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, fue instar la condena en costas cuando la demanda carezca manifiestamente de fundamento legal, respecto de asuntos donde se ventile un interés público; creando así una excepción a la regla general, según la cual no procede dicha imposición en este tipo de procesos. Ahora bien, tratándose de los demás asuntos, como es el caso de los trámites de nulidad y restablecimiento del derecho, lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA se mantiene incólume; en ese sentido la sentencia dispondrá sobre la condena en costas sobre la parte vencida en el proceso.

99. En tal virtud, la eventual condena se impondrá a la parte vencida; la liquidación y ejecución se regirá conforme al artículo 366 del CGP teniendo en cuenta la remisión contenida en el primer inciso del artículo 188 del CPACA.

100. En consecuencia, se impondrán costas, en ambas instancias, a la parte demandada, por cuanto se revoca la sentencia apelada para, en su lugar, anular los actos demandados. Para el efecto, de conformidad con el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán liquidadas por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia.



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

FALLA

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el ocho (8) de agosto de dos mil veintidós (2022) por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En su lugar:

Segundo. DECLARAR la nulidad de la decisión expedida el 13 de mayo de 2014 por la Procuraduría Regional de Antioquia, en cuanto sancionó al señor Sebastián Álvarez Díaz con destitución e inhabilidad general por el término de once (11) años; y la nulidad de la decisión expedida el 23 de octubre de 2014 por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, que modificó el correctivo disciplinario y lo fijó en suspensión por el término de seis (6) meses.

Tercero. A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que, previa consulta al Departamento de Antioquia respecto del salario devengado por el señor Sebastián Álvarez Díaz durante las vigencias 2014 y 2015, pague al demandante los emolumentos que debió percibir durante el lapso comprendido entre el 19 de diciembre de 2014 y el 18 de junio de 2015 o el que la entidad le certifique como el correspondiente a la ejecución de la medida disciplinaria.

Las sumas cuyo pago se ordena se ajustarán de conformidad con la siguiente fórmula:

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

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es la cantidad por pagar, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, respecto de cada obligación teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento en que se causó cada uno de ellos.

Cuarto. Como medida de restablecimiento del derecho automática, **ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que retire del registro de antecedentes disciplinarios la anotación realizada al demandante en cumplimiento de las decisiones disciplinarias.

Quinto. NEGAR las demás pretensiones.

Sexto. CONDENAR en costas, en ambas instancias, a la parte demandada. Para el efecto, de conformidad con el artículo 366 del CGP, las agencias en derecho serán fijadas por el magistrado ponente de la primera instancia y las expensas serán



liquidadas por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Séptimo. RECONOCER personería a la abogada Luz Marina Restrepo Robledo, identificada con la cédula de ciudadanía 21.460.979 y portadora de la tarjeta profesional 32.496 del C.S. de la J. para representar los intereses de la Procuraduría General de la Nación, conforme al poder que obra en el índice 00013 de SAMAI.

Octavo. Devolver el expediente al Tribunal de origen y realizar las anotaciones pertinentes en el aplicativo SAMAI.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

Firmado electrónicamente

LUIS EDUARDO MESA NIEVES

Firmado electrónicamente

JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

Firmado electrónicamente