



## Sentencia 2012-00406 de 2020 Consejo de Estado

MANUE R LAVERDE

CULPABILIDAD EN MATERIA DISCIPLINARIA / DOLO / CULPA

El artículo 13 de la Ley 734 de 2002, no contiene una descripción conceptual de la culpabilidad, es decir no define, qué debe entenderse por dicho concepto, sino que consagra una regla de prohibición -no puede haber responsabilidad objetiva- y los grados o niveles que la componen, esto es el dolo y la culpa. El contenido de los grados de culpabilidad sancionables en materia disciplinaria -dolo y culpa-, puede establecerse, como lo ha definido previamente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para el dolo atendiendo al código penal -por remisión expresa del artículo 21 de la Ley 734 de 2002- y para la culpa de conformidad con el artículo 44 -parágrafo- de la Ley 734 de 2002 en el cual se definen los conceptos de culpa gravísima -ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento- y culpa grave -inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones-.

FUENTE FORMAL: LEY 734 DE 2000- ARTÍCULO 13 / LEY 734 DE 2000- ARTÍCULO 44 / LEY 734 DE 2000- ARTÍCULO 21

CONTRATACIÓN ESTATAL - Etapas

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, en concordancia con la jurisprudencia y la doctrina-con base en las cuales se ha establecido el sentido y alcance de la mencionada normatividad-, el proceso general de la actividad de contratación del Estado, se ha esquematizado en general en las etapas siguientes: 1) precontractual, 2) contractual y 3) postcontractual. En la etapa 1) precontractual, están las sub-etapas de: a) fase interna, mejor conocida como de planeación, que comprende, la denominada maduración del proyecto de contratación a través de varios elementos que dependen de la modalidad proceso de selección. Ellos son, los estudios y documentos previos, las autorizaciones, los permisos, licencias, los planes de adquisición, certificado de disponibilidades presupuestales y la elaboración del proyecto de pliego de condiciones; y b) fase externa o pública, la cual tiene por objeto la selección del oferente, una vez adelantadas las siguientes: i) el aviso de convocatoria, ii) el acto administrativo de apertura o acto administrativo de justificación de la contratación directa, iii) el pliego de condiciones; y c) la adjudicación. Por su parte, la etapa 2) contractual se compone de: a) legalización y perfeccionamiento del contrato, verificación de los requisitos de ejecución del mismo, b) ejecución propiamente dicha y c) terminación; y la etapa 3) postcontractual, que se compone la liquidación del contrato y comprende el balance financiero y contable del mismo en donde se hace el corte final de cuentas teniendo como punto de partida su objeto, valor y demás condiciones de este.

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTÍCULO 25 / LEY 80 DE 1993- ARTÍCULO 24 / DECRETO 2170 DE 2002 - ARTÍCULO 8 / DECRETO 855 DE 1994

CONTRATACIÓN DIRECTA / ESTUDIOS PREVIOS

El proceso de selección mediante contratación directa debe someterse a los principios de economía, transparencia y selección objetiva, con un aligeramiento de algunas etapas y formalidades de los demás procesos de selección en atención a las necesidades propias de la contratación directa, pero debe cumplir con los elementos de la etapa precontractual del proceso de contratación. Esto se infiere de los numerales 7 y 12 del art. 25 de la Ley 80 de 1993, que regulan el principio de economía -común a toda forma de contratación-, y en los numerales citados se dispone, en particular, que con "*la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato*", se harán los estudios previos necesarios para el proceso. Los dos numerales mencionados aluden: i) al proceso de selección o ii) a la firma del contrato, según el caso; precisamente porque la ley entiende que no siempre los contratos están precedidos de una selección complicada, sino que, en ocasiones, la modalidad es sencilla al punto que no requiere de un procedimiento complejo de escogencia.

DESTITUCIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO POR CELEBRACIÓN DE CONTRATO INTERADMINISTRATIVO SIN ESTUDIOS PREVIOS

Para la Sala resulta claro y evidente que en el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, y el IICA el 10 de enero de 2008, se rige por lo previsto en la Ley 80 de 1993 -*Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*- en atención a que: Los convenios interadministrativos constituyen verdaderos contratos estatales. En su celebración intervinieron entidades públicas señaladas como tal en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, cuya naturaleza jurídica correspondía a Establecimiento Público. A pesar de intervenir una entidad de derecho internacional, no se cumplen los supuestos de hecho previstos en el 20 de la Ley 1150 de 2007. Por las consideraciones expuestas, el señor Rodolfo Campo Soto en representación legal del INCODER en la celebración del citado convenio del 10 de enero de 2008, debía cumplir con la regulación señalada en la Ley 80 de 1993, inclusive con la realización de estudios previos consagrados en el artículo 25, numerales 7 y 12 *ibídem*. (...) La sola participación en procesos contractuales exige a la autoridad administrativa el acatamiento de los principios reguladores de la contratación estatal, tales como el de economía, que exige la elaboración de estudios jurídicos, técnicos y financieros con antelación a la celebración del negocio, en consecuencia, el INCODER como interviniente en la suscripción del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica N°. 0055 del 10 de enero de 2008, tenía la obligación de cumplir con las citadas exigencias de Ley. (...) Así entonces, resulta equívoca la afirmación expuesta por el actor en el sentido que la PGN al formular cargos y sancionarlo por la no realización de estudios previos confundió las obligaciones y el deber funcional del Gerente del INCODER con las del Ministro de Agricultura en la celebración de referido convenio, pues a ambos, cada uno en condición de representante legal de las entidades contratantes, les asistía el deber funcional o la carga de realizar de manera independiente los estudios previos en representación de las respectivas entidades públicas, y cumplir los principios de la contratación estatal.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00406-00(1564-12)

Actor: RODOLFO JOSÉ CAMPO SOTO

Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Asunto: Elementos constitutivos de la responsabilidad disciplinaria -tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad. / Estudios previos en la contratación estatal.

Decisión: Negar las pretensiones de la demanda

FALLO DE ÚNICA INSTANCIA

Conoce la Sala del expediente de la referencia, con informe de la Secretaría,<sup>1</sup> una vez surtido el trámite previsto en los artículos 207 a 211 del Código Contencioso Administrativo,<sup>2</sup> para dictar sentencia de única instancia una vez verificado que no existen irregularidades o vicios de nulidad que sanear.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 La demanda y sus fundamentos

Por conducto de apoderado judicial legalmente constituido y en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho,<sup>3</sup> el señor Rodolfo Campo Soto mediante apoderado solicitó la nulidad parcial de los fallos disciplinarios del 18 de julio *-única instancia-*<sup>4</sup> y 6 de diciembre *-resuelve reposición-* de 2011,<sup>5</sup> proferidos por el Procurador General de la Nación, a través de los cuales fue sancionado con destitución del cargo de Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- e inhabilidad general de 10 años.

A título de restablecimiento del derecho solicitó: i) declarar que no incurrió en la falta disciplinaria imputada; ii) ordenar a la entidad demandada cancelar las anotaciones del registro de antecedentes disciplinarios realizadas con ocasión de los actos administrativos demandados; y iii) ordenar el cumplimiento de la eventual sentencia favorable de conformidad con lo previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo.

A continuación la Sala se permite realizar una síntesis de la situación fáctica presentada por el apoderado del demandante, así:

Manifestó que su prohijado Rodolfo Campo Soto se desempeñó en el cargo de Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- entre el 18 de agosto de 2006 y el 18 de agosto de 2010.

Explicó, que el Congreso de la República mediante la Ley 1133 del 9 de abril de 2007 creó e implementó el programa denominado “Agro, Ingreso Seguro - AIS” bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objeto de preparar al sector agropecuario nacional para enfrentar los retos de la internacionalización de la economía, así como mejorar su productividad, competitividad y proteger el ingreso de los productores, para lo cual dispuso de apoyos económicos a estos. Para efectos de financiar el referido proyecto, el Legislador ordenó al Gobierno Nacional incorporar en el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la suma de cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000.) para el año 2007 y quinientos mil millones de pesos (\$500.000.000.000.) como mínimo a partir del año 2008.

Señaló, que el 25 de julio de 2007 fue proferida la Ley 1152 de 2007, por la cual se expidió el Estatuto de Desarrollo Rural y se reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-. Mencionó que el artículo 92 de la citada disposición normativa, contempló un subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras para la producción agrícola de conformidad con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que además, sería destinado a los pequeños productores que se postulen libremente para recibirlo, para lo cual estipuló un presupuesto de diez mil millones de pesos (\$ 10.000.000.000)

Expuso, que a través del Decreto 001 del 4 de enero de 2008, el Gobierno Nacional reglamentó lo relacionado con el subsidio previsto por el citado artículo 92 de la Ley 1152 de 2007, y determinó que para la asignación de este, el INCODER debía realizar un proceso de convocatoria pública a la cual podían concurrir de forma libre quienes cumplieran con los requisitos para acceder a dicho beneficio. Arguyó, que el mencionado Decreto dispuso, que para la implementación y operación de la convocatoria, la referida entidad podía acudir a organismos nacionales o extranjeros con la experiencia e idoneidad adecuada para tal efecto.

Explicó que en virtud de lo anterior, el entonces Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias Leiva y el señor Rodolfo Campo Soto en su calidad de Gerente General del INCODER expidieron la Resolución N.º 00005 del 4 de enero de 2008, mediante la cual dispusieron la realización de una convocatoria pública para la asignación de los subsidios previstos en el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007 destinados a la realización de obras de mejoramiento de condiciones de riego, drenaje y control de inundaciones de tierras dedicadas a la producción agropecuaria, así como, de los

apoyos económicos con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creados mediante la Ley 1133 del 2007, esto es, el programa denominado “*Agro, Ingreso Seguro -AIS*”.

Adujo, que para la implementación y ejecución de la referida convocatoria pública, y la asignación de los recursos antes mencionados, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el hoy demandante en representación del INCODER, suscribieron con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA,<sup>6</sup> el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica N.º 0055 del 10 de enero de 2008.

Señaló que en virtud del proceso de selección aludido, el INCODER asignó la totalidad de la partida presupuestal destinada para el otorgamiento de los subsidios previstos en el artículo 92 de la Ley 1152 de 2008, los cuales fueron ejecutados en un 100%, en la realización de 13 proyectos para la construcción y rehabilitación de sistemas de riego en distintos municipios del país.

Manifestó, que mediante auto del 29 de septiembre de 2009, la Procuraduría Delegada para la Hacienda Pública remitió al Despacho del Procurador General de la Nación copia de publicaciones periodísticas en las cuales se denunciaron presuntas irregularidades en el programa “*Agro, Ingreso Seguro -AIS*”. En tal virtud, el 2 de octubre de 2009, la entidad demandada ordenó la apertura de indagación preliminar a fin de determinar si los hechos denunciados eran constitutivos de falta disciplinaria. Surtido dicho trámite ordenó la apertura de investigación disciplinaria contra el señor Campo Soto en su calidad de Gerente General del INCODER y varios funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social.

Indicó, que adelantado el proceso administrativo correspondiente, el Procurador General de la Nación profirió fallo disciplinario del 18 de julio de 2011, mediante el cual le impuso sanción disciplinaria al señor Rodolfo José Campo Soto consistente en la destitución del cargo de Gerente General del INCODER e inhabilidad general por 13 años, al encontrarlo responsable de la comisión a título de culpa gravísima de las faltas disciplinarias gravísimas previstas en el artículo 48 numerales 30 y 31 de la Ley 734 de 2002; <sup>7</sup>la primera *-artículo 48 numeral 30-* por intervenir en la celebración del convenio de cooperación científica y tecnológica N.º. 055 del 10 de enero de 2008 con el Instituto de Cooperación Interamericano para la Agricultura - IICA, sin haber realizado con antelación los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para tal efecto; y la segunda *-artículo 48 numeral 31-* por suscribir el citado convenio sin antes establecer reglas claras, justas y completas respecto de los beneficiarios y las condiciones para la asignación de los apoyos económicos, lo cual permitió el acceso de un mismo proponente a más de un subsidio, acto que desconoció los principios de la contratación estatal de transparencia y responsabilidad.

Aunado a lo anterior señaló, que además, el accionante fue sancionado por haber incurrido en la falta disciplinaria grave prevista en el artículo 34 numeral 1º de la Ley 734 de 2002,<sup>8</sup> a título de culpa gravísima, por no haber cumplido a cabalidad con el deber funcional de verificar el avance en la ejecución del convenio del 10 de enero de 2008, así como revisar, analizar y rendir concepto respecto de los informes presentados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA.

Afirmó que contra la referida decisión, el apoderado del accionante interpuso recurso de reposición, que fue resuelto mediante providencia del 6 de diciembre de 2011, la cual revocó las faltas disciplinarias imputadas previstas en el artículo 34 numeral 1º y 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, y confirmó la imputación referida al artículo 48 numeral 30 de la norma *ibídem*,<sup>9</sup> en consecuencia, modificó la sanción de inhabilidad impuesta de 13 a 10 años.

Las normas vulneradas y el concepto de la violación

Revisado en detalle el libelo de la demanda se evidencia que el apoderado judicial del accionante señaló como vulneradas las siguientes disposiciones:

- a. Artículos 29, 123 y 209 de la Constitución Política de 1991.
- b. Artículos 13, 20, 34 numerales 1 y 5, 44, 48 numeral 30, 163 numeral 1 y 163 numeral 5 de la ley 734 de 2002.

- c. Artículos 3, 25 numerales 7 y 12, 26 numeral 3 y 30 numeral 1 de la Ley 80 de 1993
- d. Artículo 84 del decreto 01 de 1984 -Código Contencioso Administrativo.

Como concepto de la violación, el apoderado del señor Rodolfo Campo Soto expuso los siguientes planteamientos:

Vulneración del derecho al debido proceso por indebida formulación del auto de pliego de cargos

Argumentó el apoderado judicial del actor, que la entidad demandada realizó una indebida formulación de cargos respecto de la falta disciplinaria atribuida al señor Campo Soto prevista en el artículo 48 numeral 30 de la Ley 734 de 2002, dado que las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los elementos probatorios referenciados en la citada providencia no guardan relación alguna con los deberes y funciones del hoy accionante, toda vez que, el operador disciplinario se dirigió a éste como si fuera el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, con obligaciones derivadas de la Ley 1133 de 2007 "Agro, Ingreso Seguro-AIS", esto es, que el cargo formulado se sustentó en argumentos que en nada tienen que ver con las obligaciones del accionante en la celebración del convenio 0055 del 10 de enero de 2008, con lo cual se transgredió lo previsto en el artículo 163 numerales 1º y 5º de la Ley 734 de 2002, cuyo texto dispone:

*"ARTÍCULO 163. CONTENIDO DE LA DECISIÓN DE CARGOS. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener:*

1. *La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.*

(...)

5. *El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.*

(...)"

Explicó, que con la actuación descrita la entidad demandada obligó al accionante a ejercer su derecho de defensa respecto de presupuestos falsos y que no correspondían con sus funciones, con lo cual se desconoció el derecho al debido proceso del señor Campo Soto.

Ausencia de tipicidad de la conducta imputada

Afirmó en este punto la parte actora, que el Procurador General de la Nación impuso sanción disciplinaria al señor Rodolfo José Campo Soto en su calidad de Gerente general del INCODER, por haber participado en la celebración del convenio 0055 del 10 de enero de 2008 con el IICA, sin haber realizado previamente los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para tal efecto.

Al respecto manifestó, que si bien, el INCODER sí participó en la celebración del convenio con el IICA el 10 de enero de 2008, este no comprometió recursos económicos en el citado negocio jurídico, es decir, que la entidad entonces representada por el accionante obtuvo cooperación técnica por parte de una entidad internacional a título estrictamente gratuito

Indebida calificación de la culpabilidad

Explicó en este punto el abogado accionante, que la entidad demandada impuso sanción disciplinaria al señor Campo Soto por la comisión de la falta prevista en el artículo 48 numeral 30 de la Ley 734 de 2002, a título de culpa gravísima al considerar que éste actuó con desatención elemental de las obligaciones que le correspondían como Gerente General del INCODER en la suscripción del convenio 0055 de 2008, dado que no verificó la existencia de los estudios técnicos, financieros y jurídicos para tal efecto.

Sobre el particular afirmó que al realizar la calificación de la culpabilidad la PGN desconoció la existencia de los estudios denominados "*Justificación Técnica*" y "*Términos de Referencia*" únicos requeridos para la celebración del ya citado negocio jurídico, los cuales fueron elaborados por un equipo de profesionales idóneos con conocimientos técnicos y jurídicos específicos. Expresó que además de observar dichos estudios, el señor Campo Soto actuó acorde con lo previsto en la Ley 1152 de 2007 y la reglamentación de esta, cumpliendo así con la diligencia debida y las obligaciones de su cargo, en consecuencia resulta ser equívoca la calificación de la culpabilidad, lo cual genera la nulidad de los actos administrativos demandados.

## 1.2 Oposición a la demanda

Mediante escrito del 30 de octubre de 2012,<sup>10</sup> a través de apoderado judicial legalmente constituido, la PGN solicitó negar las pretensiones de la demanda, de conformidad con los siguientes argumentos:

Respecto del cargo de la violación expuesto en la demanda referido a la indebida formulación del pliego de cargos, afirmó que dicha providencia cumplió a cabalidad con los presupuestos procesales señalados en el artículo 163 de la Ley 734 de 2002, dado que en esta se realizó alusión clara a la normatividad vulnerada por la actuación del accionante, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la conducta imputada.

Frente al segundo cargo expuesto, afirmó que contrario a lo señalado por la parte actora, en el presente caso si era requerida la realización de estudios previos, dado que de conformidad con el artículo 8 del Decreto 2170 de 2002 aplicable al convenio 0055 de 2008, resulta obligatorio realizar los estudios previos expuestos en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

En relación al argumento propuesto por el accionante referido a la indebida calificación de la culpabilidad expuso, que no es de recibo la explicación del accionante en la cual quiere hacer ver que el documento denominado "*Términos de Referencia*" cumple las veces de estudios de factibilidad previos a la celebración del convenio, por cuanto, dichos documentos tienen finalidades distintas, dado que este es el marco que pactan las partes entre sí para definir el contenido del convenio, pero no contiene las razones que sustentan la idoneidad del contratista, el motivo por el cual se utilizó la contratación directa, ni el análisis de los riesgos del negocio jurídico.

Entonces, al no realizar los mencionados estudios previos el demandante desconoció los deberes que le asistían como Gerente General del INCODER, por lo que la calificación de culpabilidad realizada por el fallador disciplinario no fue desvirtuada por los argumentos expuestos.

Aunado a los argumentos expuestos afirmó que el control de legalidad sobre los actos administrativos disciplinarios se limita a cuestiones de mera forma, dado que no corresponde al juez contencioso administrativo efectuar un nuevo análisis de las pruebas recaudadas, en consecuencia, no resulta procedente resolver los reparos expuestos por el actor, en atención a que lo pretendido es revivir el debate procesal y probatorio surtido en el proceso administrativo.

## 1.3 Alegatos de conclusión

Alegatos del demandante. Mediante escrito del 22 de mayo de 2014,<sup>11</sup> el accionante presentó sus respectivos alegatos de conclusión, mediante el cual solicitó acceder a las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, el apoderado de la parte accionante reiteró los argumentos expuestos en la demanda, y manifestó que de conformidad con los elementos probatorios aportados al proceso se evidencia la ilegalidad de los actos administrativos disciplinarios demandados.

Alegatos de la entidad demandada. Mediante escrito del 22 de mayo de 2014,<sup>12</sup> la entidad demandada presentó sus alegatos de conclusión, mediante los cuales solicitó negar las súplicas de la demanda, para lo cual reiteró los fundamentos expuestos en la contestación del libelo.

#### 1.4 Concepto del Ministerio Público

Visto el informe secretarial del 6 de junio de 2014<sup>13</sup>, rendido en el proceso de la referencia por la Secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación, el delegado del Ministerio Público no rindió concepto alguno en la oportunidad concedida para tal efecto.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Planteamiento del problema jurídico

Revisado de manera integral y detallada el escrito de la demanda así como los argumentos de oposición presentados por la Procuraduría General de la Nación, encuentra la Sala que para decidir de fondo el proceso de la referencia deberá atender el siguiente planteamiento:

¿Determinar si el señor Rodolfo Campo Soto en su calidad de Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER es disciplinariamente responsable de la comisión de la falta disciplinaria prevista en el artículo 48 numeral 30 de la ley 734 de 2002,<sup>14</sup> por haber suscrito el convenio de cooperación científica y tecnológica N.º. 055 del 10 de enero de 2008 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto de Cooperación Interamericano para la Agricultura IICA, sin la realización de estudios previos.?

### 2.2. Resolución del problema jurídico planteado

Para resolver el referido problema jurídico, la Sala desarrollara el siguiente orden argumentativo: i) en primer lugar se hará referencia a los elementos estructurantes de la responsabilidad disciplinaria –tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad-; ii) posteriormente, se estudiarán los aspectos relevantes relacionados con los estudios previos en el proceso de la contratación estatal; y iii) finalmente, se resolverá el caso concreto, para lo cual se deberá concluir si mediante la conducta reprochada al accionante se encuentran acreditados los elementos requeridos para imponer sanción disciplinaria por la comisión de la falta prevista en el artículo 48 numeral 30 de la Ley 734 de 2002.

#### 2.2.1. De los elementos estructurantes de la responsabilidad disciplinaria -tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad-.

En materia disciplinaria la responsabilidad implica el análisis de la conducta del sujeto disciplinable desde tres (3) diversos factores a saber, la tipicidad,<sup>15</sup> la ilicitud sustancial<sup>16</sup> y la culpabilidad,<sup>17</sup> los cuales por el diseño y estructura del derecho disciplinario adquieren connotaciones especiales diferentes a los decantados por otras manifestaciones del *ius puniendi* del Estado.<sup>18</sup>

En cuanto a la tipicidad,<sup>19</sup> la ley determina que el operador disciplinario debe identificar la conducta del sujeto disciplinable (imputación fáctica) y analizarla jurídicamente (imputación jurídica) a efectos de establecer si: i) constituye infracción de una norma de comportamiento, esto es, si generó: a) una infracción a un deber, b) una infracción a una obligación o c) una extralimitación de funciones previamente establecidas en la constitución, la ley o el reglamento, y ii) si esta, de conformidad con la “clasificación de las faltas”<sup>20</sup> (gravísima, grave o leve), constituye una falta disciplinaria atendiendo a un listado taxativo –para las faltas gravísimas-<sup>21</sup> y a unos “criterios de gravedad o levedad”<sup>22</sup> –para las faltas graves y leves-. Esto se puede condensar a través del siguiente cuadro:

CONTENIDO DEL FACTOR “TIPICIDAD” EN LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. (Análisis de la conducta desde la infracción de una regla de conducta)

1	Imputación fáctica	Determinación e individualización de la conducta cometida por el sujeto disciplinable.
2	Imputación jurídica	Subsunción de la conducta en una norma que exija un comportamiento. (Deber, prohibición, extralimitación de función).  Subsunción en una falta disciplinaria y determinación de la misma como gravísima, grave o leve.

La antijuridicidad<sup>23</sup> por su parte, de acuerdo con la ley disciplinaria, analiza la conducta del sujeto disciplinable desde una perspectiva diferente a la de la tipicidad, esto es desde la justeza de la misma. Esta es descrita por la norma disciplinaria como la "ilicitud sustancial" que se traduce en una afectación del "deber funcional sin justificación alguna",<sup>24</sup> es decir, este elemento a diferencia de otras disciplinas del *ius puniendi* -como el derecho penal<sup>25</sup>- no responde a la magnitud o gravedad del daño producido con la conducta sino a la existencia de la afectación de la función (independiente de si esta afectación es grave o no) y a la existencia o no de justificación para la misma, con base -entre otras- en las causales de justificación preestablecidas por el legislador.<sup>26</sup>

En este sentido y atendiendo a la jurisprudencia de esta Sala,<sup>27</sup> se tiene además que de conformidad con el artículo 5º del Código Disciplinario Único - Ley 734 de 2002 el cual consagra que "La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna", este mandato legal consagra, en criterio del Consejo de Estado, la específica noción de antijuridicidad que caracteriza al derecho disciplinario y le diferencia del derecho penal, a saber que la antijuridicidad en el derecho disciplinario no se basa en un daño a un bien jurídico protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público y su falta de justificación.<sup>28</sup> Lo antes expuesto se resume en el esquema que a continuación se referencia:

**CONTENIDO DEL FACTOR "ANTI JURIDICIDAD" EN LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. (Análisis de la conducta desde la afectación de un deber funcional y la existencia o no de justificación).**

1	Afectación del deber funcional	Es indiferente la gravedad mayor o menor de la afectación del deber funcional de cualquier naturaleza.
2	Falta de justificación legal	Inexistencia de causal de justificación de la conducta, en entre ellas, las consagradas en el artículo 28 de la Ley 734 de 2002.

El tercer factor de la responsabilidad disciplinaria es la culpabilidad, bajo la cual se analiza la conducta desde una perspectiva subjetiva, esto es, desde la evaluación de la voluntad y el conocimiento del sujeto disciplinable al momento encaminar su actuación.

Este último factor -la culpabilidad- está expresamente regulado en el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, el cual dispone que en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa, lo que significa en términos de la jurisprudencia constitucional que *"el titular de la acción disciplinaria no solamente debe demostrar la adecuación típica y la antijuridicidad de la conducta, pues ésta debe afectar o poner en peligro los fines y las funciones del Estado, sino también le corresponde probar la culpabilidad del sujeto pasivo manifestando razonadamente la modalidad de la culpa"*,<sup>29</sup> principio legal que deriva del mandato consagrado en el artículo 29 superior en virtud del cual *"Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable"*.<sup>30</sup>

Atendiendo a lo anterior, como se puede observar, el artículo 13 de la Ley 734 de 2002, no contiene una descripción conceptual de la culpabilidad, es decir no define, qué debe entenderse por dicho concepto, sino que consagra una regla de prohibición -no puede haber responsabilidad objetiva- y los grados o niveles que la componen, esto es el dolo y la culpa.

El contenido de los grados de culpabilidad sancionables en materia disciplinaria -dolo y culpa-, puede establecerse, como lo ha definido previamente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,<sup>31</sup> para el dolo atendiendo al código penal -por remisión expresa del artículo 21 de la Ley 734 de 2002- y para la culpa de conformidad con el artículo 44 -parágrafo- de la Ley 734 de 2002 en el cual se definen los conceptos de culpa gravísima -ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento- y culpa grave -inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones-.

Entonces, es en el análisis de la culpabilidad donde se valora el aspecto subjetivo de la conducta, por lo tanto atendiendo a lo anterior y al contenido del artículo 13 de la Ley 734 de 2002 -antes transcrito-, es este factor el que determina si en un caso concreto se aplicó o no responsabilidad objetiva.

Por esto, cuando en una decisión de la autoridad disciplinaria no existe referencia alguna a la valoración subjetiva de la conducta del sujeto disciplinable, en otras palabras cuando se estructura la responsabilidad sin un estudio por lo menos formal de la culpabilidad estamos ante una aplicación de responsabilidad objetiva prohibida por el artículo 13 de la Ley 734 de 2002 y, en ese orden, cuando a pesar del estudio formal de la culpabilidad de las pruebas del expediente se desprende que la conducta no fue cometida dentro de los grados de culpa descritos por la ley estamos ante la ausencia de culpabilidad en los términos del artículo 44 -parágrafo- de la Ley 734 de 2002. Lo anterior se resume en el siguiente esquema:

CONTENIDO DEL FACTOR "CULPABILIDAD" EN LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA. (Análisis desde el aspecto subjetivo de la conducta).		
1	Análisis formal	Ley 734 de 2002, artículo 13. Debe constar en la decisión disciplinaria el análisis de la subjetivo de la conducta so pena de incurrir en responsabilidad objetiva.  El análisis subjetivo de la conducta además debe permitir que esta se subsuma en las descripciones de culpa del artículo 44 -parágrafo- de la Ley 734 de 2002 y/o de dolo del código penal -con la salvedad realizada por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado-, so pena de ausencia de culpabilidad.
2	Análisis material	

2.2.2. El proceso de contratación estatal, etapas y sub-etapas -Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-.

La Constitución Política, en el artículo 150 inciso final, señaló que "Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional". En cumplimiento de este mandato constitucional el legislador expidió la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública-, a través del cual estableció las reglas, principios y etapas del proceso de contratación pública.

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, en concordancia con la jurisprudencia<sup>32</sup> y la doctrina<sup>33</sup> -con base en las cuales se ha establecido el sentido y alcance de la mencionada normatividad-, el proceso general de la actividad de contratación del Estado, se ha esquematizado en general en las etapas siguientes: 1) precontractual, 2) contractual y 3) postcontractual.

En la etapa 1) precontractual<sup>34</sup>, están las sub-etapas de: a) fase interna, mejor conocida como de planeación, que comprende, la denominada maduración del proyecto de contratación a través de varios elementos que dependen de la modalidad proceso de selección. Ellos son, los estudios y documentos previos, las autorizaciones, los permisos, licencias, los planes de adquisición, certificado de disponibilidades presupuestales y la elaboración del proyecto de pliego de condiciones; y b) fase externa o pública, la cual tiene por objeto la selección del oferente, una vez adelantadas las siguientes: i) el aviso de convocatoria, ii) el acto administrativo de apertura o acto administrativo de justificación de la contratación directa<sup>35</sup>, iii) el pliego de condiciones; y c) la adjudicación.

Por su parte, la etapa 2) contractual se compone de: a) legalización y perfeccionamiento del contrato, verificación de los requisitos de ejecución del mismo, b) ejecución propiamente dicha y c) terminación; y la etapa 3) postcontractual, que se compone la liquidación del contrato y comprende el balance financiero y contable del mismo en donde se hace el corte final de cuentas teniendo como punto de partida su objeto, valor y demás condiciones de este. Todo lo cual puede esquematizarse de la siguiente forma:

-Cuadro N° 1- PROCESO DE CONTRATACIÓN ESTATAL		
1. ETAPA PRECONTRACTUAL		
FASE INTERNA <sup>36</sup>	FASE EXTERNA O PÚBLICA	ADJUDICACIÓN
a. Maduración del proyecto (Autorizaciones, permisos licencias, Estudios y documentos previos, entre otros). b. Planes de adquisiciones c. Certificados disponibilidad presupuestal d. Proyecto de pliego de condiciones.	a. Aviso de convocatoria b. Acto administrativo de apertura o administrativo de justificación de la contratación directa c. Pliego de condiciones definitivo.	El acto administrativo de adjudicación.
2. ETAPA CONTRACTUAL		

PERFECCIONAMIENTO Y LEGALIZACIÓN	EJECUCIÓN	TERMINACIÓN
3. ETAPA POST CONTRACTUAL		
LIQUIDACIÓN BILATERAL	LIQUIDACIÓN UNILATERAL	

Ahora bien, dentro de esta misma etapa precontractual y fase interna del proceso de contratación, el artículo 25 (numerales 7 y 12) de la Ley 80 de 1993 señala:

Ley 80 de 1993 Artículo 25. Del Principio de Economía. En virtud de este principio: (...)

7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

(...)

12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia.

La exigencia de los diseños no regirá cuando el objeto de la contratación sea la construcción o fabricación con diseño de los proponentes.

Las disposiciones anteriores, en virtud de la interpretación del efecto útil de las normas del cual deriva el principio legal del legislador no redundante, permite establecer que estos numerales tratan el mismo tema, esto es, los análisis, estudios o evaluaciones previas desde dos perspectivas diferentes pero complementarias, así:

i. La primera disposición (Ley 80 de 1993, art. 25, numeral 7) hace alusión a la obligación que tiene la administración de realizar el análisis o la tarea conceptual de examinar la conveniencia del objeto de contratación, entre otros, la oportunidad, mientras que la segunda disposición (Ley 80 de 1993, art. 25, numeral 12) señala la obligación de plasmar ese trabajo cognoscitivo en una evidencia física -documento-.

ii. La definición plural de los verbos de la norma (Ley 80 de 1993, art. 25, numeral 12) permiten inferir que el análisis de conveniencia puede plasmarse en uno o varios documentos, los cuales pueden tomar diferentes denominaciones -estudios, diseños y proyectos-.

iii. El análisis de conveniencia materializado en documentos (estudios, diseños y proyectos) tiene necesariamente una ubicación temporal, esto es, previo al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, según el caso (Ley 80 de 1993, art. 25, numerales 7 y 12)<sup>37</sup>.

De acuerdo con lo anterior, las referidas disposiciones regulan respecto de los estudios previos de conveniencia y oportunidad: i) la elaboración conceptual (Ley 80 de 1993, art. 25, numeral 7); ii) la materialización (Ley 80 de 1993, art. 25, numerales 12) a través de documentos que pueden ser varios y tener distintas denominaciones (estudios, proyectos, diseños); y iii) la ubicación temporal (Ley 80 de 1993, art. 25, numerales 7 y 12).

-Cuadro N° 2- COMPONENTES GENERALES DE LOS ESTUDIOS PREVIOS DE CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD -CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY 80 DE 1993 NUMERALES 7 Y 12.	
1	ELABORACIÓN CONCEPTUAL
	Trabajo de análisis de la conveniencia y oportunidad.

2	MATERIALIZACIÓN -EN UNO O VARIOS DOCUMENTOS.	Materialización del análisis en uno o varios documentos con diferentes denominaciones (estudios, proyectos, diseños) <i>-pluralidad o univocidad de documentos-</i> , sin una denominación especial <i>-no denominación sacramental-</i> .
3	UBICACIÓN TEMPORAL.	<p>A. PROCESOS DE SELECCIÓN DIFERENTES A CONTRATACIÓN DIRECTA.</p> <p>Previo a la apertura del proceso de selección.</p> <p>B. PROCESO DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA.</p> <p>Previo a la firma del contrato.</p>

El anterior esquema permite observar más claramente que la Ley 80 de 1993 *-artículo 25, numerales 7 y 12-* solo reguló los tres (3) componentes generales<sup>38</sup> de los estudios previos de conveniencia y oportunidad antes mencionados, pero no estableció expresamente su contenido.

Para complementar lo anterior, el Decreto Reglamentario 2170 de 2002, en su artículo 8 *-vigente para la época de los hechos-*, señaló lo siguiente:

Decreto 2170 de 2002.

Artículo 8. De los estudios previos. En desarrollo de lo previsto en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación de que se trate, tendrán lugar de manera previa a la apertura de los procesos de selección y deberán contener como mínimo la siguiente información:

1. La definición de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.
2. La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad, que entre otros puede corresponder a un proyecto, estudio, diseño o prediseño.
3. Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo y lugar de ejecución del mismo.
4. El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.
5. El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista.

Esta norma interpretó que los numerales 7 y 12 de la Ley 80 de 1993 trataban un solo asunto, esto es, el análisis de conveniencia y oportunidad; los abordó bajo la denominación de *"estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación"*; en el aspecto temporal señaló que *"tendrán lugar de manera previa a la apertura de los procesos de selección"* y estableció una serie de requisitos mínimos que debían contener estos documentos, a saber: i) la definición de la necesidad; ii) la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad (proyecto, estudio, diseño o prediseño); iii) las condiciones del contrato; iv) el valor estimado del contrato (soporte técnico y económico); y v) el análisis de los riesgos de la contratación (nivel y extensión de los riesgos amparados por contratista).

-Cuadro N° 3-  
INTEGRACIÓN DE LOS COMPONENTES GENERALES Y ESPECIALES DE LOS ESTUDIO PREVIOS

NORMATIVA

LEY 80 DE 1993.

Artículo 25. *Del Principio de Economía.*

DECRETO 2170 DE 2002.

Artículo 8. De los estudios previos. En desarrollo de lo previsto en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación de que se trate, tendrán lugar de manera previa a la apertura de los procesos de selección y deberán contener como mínimo la siguiente información:

CARACTERÍSTICAS

- Análisis de conveniencia y oportunidad.  
- Antes de la apertura del proceso de selección.  
- Contenido mínimo.

NUMERAL 7.

La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

NUMERALES 1 A 5

1. La definición de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.  
2. La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad, que entre otros puede corresponder a un proyecto, estudio, diseño o prediseño.  
3. Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo y lugar de ejecución del mismo.  
4. El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.  
5. El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista.

- Necesidad  
- Forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad (proyecto, estudio, diseño o prediseño).  
- Condiciones del contrato  
- Valor estimado del contrato (soporte técnico y económico)  
- Análisis de los riesgos de la contratación (nivel y extensión de los riesgos amparados por contratista)

NUMERAL 12.

Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia.

La etapa precontractual - sub-etapa de selección

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, artículo 24, numeral 1 -vigente para la época de los hechos-, la escogencia del contratista tiene lugar a través de un proceso de selección, siendo por regla general: a) la licitación o b) el concurso y, como excepción, c) la contratación directa<sup>39</sup>.

El proceso de selección de contratista mediante licitación o concurso está descrito en el artículo 30 de la Ley 80 de 1993, sobre el cual no ahondará la Sala en atención a que el presente litigio tiene su origen en un proceso de selección de contratación directa.

Frente a la selección del contratista para contratación directa, el parágrafo 2 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 señaló lo siguiente “Parágrafo 2º.- El Gobierno Nacional expedirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, un reglamento de contratación directa, cuyas disposiciones garanticen y desarrollen los principios de economía, transparencia y selección objetiva previstos en ella. Si el Gobierno no expidiere el reglamento respectivo, no podrá celebrarse directamente contrato alguno por ninguna entidad estatal so pena de su nulidad.”

En atención a la anterior disposición, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 855 de 1994 -por medio del cual se reglamenta la Ley 80 de 1993 en materia de contratación directa-, en el cual señaló que: i) en esta modalidad de selección se debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva de la Ley 80 de 1993 (Art. 2 de Decreto 855 de 1994<sup>40</sup>); ii) se debe solicitar -de manera verbal o escrita- y obtener -de forma escrita- por lo menos dos (2) ofertas con la información básica sobre las características generales y particulares del

objeto a contratar y del contrato salvo cuando este no supere el diez por ciento (10%) de la menor cuantía, evento en el cual no se requiere previamente varias ofertas (Art. 3 de Decreto 855 de 1994); iii) si el monto de la contratación es igual o superior a 100 SMLMV supera el 50% de la menor cuantía deberá invitarse públicamente a prestar propuestas a través de un aviso por un término no menor de 2 días (Art. 3 de Decreto 855 de 1994), iv) deberá realizar estudios previos (Art. 3 de Decreto 855 de 1994).

Ahora bien, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto Reglamentario 855 de 1994, tanto la Corte Constitucional –al revisar la constitucionalidad del artículo 24 parágrafo 2 de la Ley 80 de 1993- como el Consejo de Estado –al decidir casos concretos sobre responsabilidad patrimonial en procesos de contratación-, han señalado expresamente que en la modalidad de selección de contratación directa la obligación de garantizar los principios fundamentales de la contratación -economía, transparencia y selección objetiva- exige que la entidad correspondiente lleve a cabo procedimientos mínimos:

-Cuadro N° 4- CONTRATACIÓN DIRECTA	
ETAPA PRECONTRACTUAL FASE DE PLANEACIÓN	FASE DE SELECCIÓN
Ver esquema N° 1	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitud de ofertas o aviso para presentación de solicitudes de ofertas.</li> <li>2. Recepción de ofertas</li> <li>3. Evaluación de ofertas</li> </ol>

De conformidad con lo anterior el proceso de selección mediante contratación directa debe someterse a los principios de economía, transparencia y selección objetiva, con un aligeramiento de algunas etapas y formalidades de los demás procesos de selección en atención a las necesidades propias de la contratación directa, pero debe cumplir con los elementos de la etapa precontractual del proceso de contratación<sup>41</sup>. Esto se infiere de los numerales 7 y 12 del art. 25 de la Ley 80 de 1993, que regulan el principio de economía -común a toda forma de contratación-, y en los numerales citados se dispone, en particular, que con “la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato”, se harán los estudios previos necesarios para el proceso. Los dos numerales mencionados aluden: i) al proceso de selección o ii) a la firma del contrato, según el caso; precisamente porque la ley entiende que no siempre los contratos están precedidos de una selección complicada, sino que, en ocasiones, la modalidad es sencilla al punto que no requiere de un procedimiento complejo de escogencia.

### 2.2.3. Resolución del caso concreto

Del estudio de los actos administrativos demandados, observa la Sala que el actor señor Rodolfo Campos Soto fue sancionado en su calidad de Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, con destitución del cargo e inhabilidad general por 10 años, por haber suscrito el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica del 10 de enero de 2008 con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, sin haber realizado estudios previos de los que trata el artículo 25 numerales 7 y 12 de la Ley 80 de 1993.

Respecto a la referida acusación, en el libelo de la demanda, el hoy accionante planteó varios argumentos con el objeto de controvertir la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, los cuales la Sala concreta en los siguientes términos: 1) La realización de los estudios previos de los que trata el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, correspondía al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que comprometió los recursos públicos destinados a la ejecución del convenio del 10 de enero de 2008. Por tanto, al exigir al INCODER la realización de dichos estudios, la PGN confundió las obligaciones del señor Rodolfo Campo Soto con las del Ministro de Agricultura; y 2) El INCODER realizó los estudios denominados Justificación Técnica y Términos de Referencia, únicos requeridos para la celebración del convenio.

En atención a lo expuesto, y con miras a decidir el presente asunto, la Sala abordará el siguiente orden argumentativo: i) definir la normatividad aplicable al Convenio del 10 de enero de 2008 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y el IICA; ii) analizar de manera independiente los dos argumentos antes planteados, que sintetizan los expuestos en la demanda; y iii) determinar si se encuentran acreditados los elementos estructurantes para imponer responsabilidad disciplinaria al señor Rodolfo Campo Soto, -tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad- en virtud de la comisión de la conducta reprochada.

2.2.3.1. De la normatividad aplicable al Convenio Especial N° 0055 del 10 de enero de 2008 suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y el IICA

Ahora, previo a abordar el análisis de la conducta reprochada antes descrita, resalta esta Corporación, que el INCODER, *-Entidad suprimida mediante el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, a través del cual se ordenó su liquidación-* cuya representación legal ejercía el hoy accionante al momento de la suscripción del citado convenio, tenía naturaleza jurídica de establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio así como autonomía administrativa y financiera, creado mediante el Decreto 1300 de 2003, proferido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 790 de 2002.

En virtud de lo anterior, el INCODER, por su naturaleza jurídica de establecimiento público se encontraba sujeto en materia contractual a la aplicación del modelo previsto en la Ley 80 de 1993 *-Estatuto General de la Contratación Estatal-* brevemente expuesto en el aparte antecedente. La misma normatividad es propia de la actividad contractual del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por tener la calidad de entidad pública.

Lo antes afirmado tiene sustento jurídico en lo consagrado en el artículo 2º, numeral 1º de la Ley 80 de 1993, cuyo tenor literal señala:

*“Artículo 2o. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:*

*1o. Se denominan entidades estatales:*

*a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.*

*b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.*

Por otro lado, se evidencia que en la celebración del citado negocio jurídico *-Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica del 10 de enero de 2008-* además del INCODER y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su condición de entidades públicas, participó una entidad de Derecho Internacional, esto es, el IICA, con personería jurídica y facultades para contratar, reconocida por el gobierno de Colombia mediante el Acuerdo Básico sobre Privilegios e Inmunidades de 27 de septiembre de 1967.

Ahora bien, en virtud de la naturaleza jurídica de las entidades intervinientes en el acto jurídico señalado *-dos entidades públicas y una con personería jurídica de derecho internacional-*, se evidencia que este tiene la calidad de convenio interadministrativo a los cuales hace referencia el artículo 95 de la Ley 489 de 1998,<sup>42</sup> cuyo texto prevé:

*“Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)”*

La Sección Tercera del Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia,<sup>43</sup> ha definido las características de los convenios interadministrativos

-entre entidades públicas- en los siguientes términos:

*“(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales; (ii) tienen como fuente la autonomía contractual; (iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley; (iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc. (v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio; (vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles; (vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas; (viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales”*

De la jurisprudencia citada se evidencia entonces, que los convenios interadministrativos como el materia de estudio en el presente asunto, constituye un contrato estatal, en virtud de los sujetos de derecho que intervinieron en su suscripción, por tanto de lo hasta ahora expuesto se puede concluir que este se encuentra regulado por las disposiciones previstas en el Estatuto General de Contratación -Ley 80 de 1993. Sin embargo, no puede perder de vista la Sala que en la celebración del convenio del 10 de enero de 2008 intervino un organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacional como lo es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- circunstancia que pone en duda la aplicación de la Ley citada en el negocio referido, esto en virtud de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007,<sup>44</sup> cuyo texto dispone:

*“Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. en caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993, los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.*

*los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la UNESCO y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.*

*Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.*

*Parágrafo 1º. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público, podrán someterse a las reglas de tales organismos.*

*Parágrafo 2º. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al SECOP relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.*

*Parágrafo 3º. En todo proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”*

La norma transcrita señala, que los contratos o convenios suscritos entre entidades públicas del Estado Colombiano y organismos del orden internacional o personas extranjeras de derecho público se regirán por los reglamentos de tales entidades -no por el Estatuto General de contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993- en los siguientes casos:

- 1) Cuando el contrato o convenio esté financiado en su totalidad o en un porcentaje igual o superior al 50% con recursos de organismos internacionales.
- 2) Cuando el objeto del contrato o convenio sea: a) el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; b) la operación de la OIT; c) que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; d) para la operación del programa mundial de alimentos; e) para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la UNESCO y la OIM.

En atención a lo anterior, la Sala deberá verificar si en el Convenio del 10 de enero de 2008, se encuentra acreditado alguno de los supuestos de hecho previstos en la norma transcrita, a fin de definir si en este caso resultaba aplicable o no las disposiciones consagradas en el Estatuto General de contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993.

Del estudio del texto del convenio interadministrativo suscrito entre el INCODER, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el IICA se evidencia que el objeto de la citada actividad contractual, era la implementación y desarrollo de la convocatoria pública para la asignación, por un lado, de los recursos destinados al programa "Agro, Ingreso Seguro" creado mediante la Ley 1133 del 9 de abril de 2007 y por otro lado, de los subsidios previstos en el artículo 92 de la Ley 1152 de 2008, destinados a la realización de obras de mejoramiento de condiciones de riego, drenaje y control de inundaciones de tierras dedicadas a la producción agropecuaria. Así las cosas, observa esta Corporación, que el objeto contractual del acto reprochado al demandante no se encuadra dentro de los señalados en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, en consecuencia, teniendo en cuenta el objeto del convenio, este se rige por lo previsto en la Ley 80 de 1993.<sup>45</sup> Para mejor ilustración de este punto, se transcribe el aparte pertinente:

*"CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO DEL CONVENIO. El presente Convenio tiene por objeto la cooperación científica y tecnológica entre el MINISTERIO, EL INCODER y EL IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades para la implementación, desarrollo y ejecución de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje, que permitirá la asignación de recursos del Programa "Agro, Ingreso Seguro - AIS" y del subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras a que se refiere el artículo 92 de la Ley 1152 de 2007. CLÁUSULA SEGUNDA.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS. El presente Convenio tendrá como objetivos específicos 1) Implementar y operar la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje; 2) Impulsar y adelantar todas la etapas necesarias para el correcto desarrollo de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje, incluyendo la apertura y el cierre del proceso de selección, la verificación de requisitos mínimos y formulación de requerimientos, la evaluación, calificación y selección de las iniciativas presentadas, la suscripción y cumplimiento de los acuerdos de financiamiento a que hubiere lugar, y la realización de la interventoría técnica, financiera, administrativa y legal de la ejecución de los proyectos correspondientes; y. 3) Promover la cooperación científica y tecnológica en el ámbito nacional e internacional, a través de consultorías especializadas externas en temas de interés para el correcto desarrollo del Programa "Agro, Ingreso Seguro- AIS."*

En lo referido a la financiación del convenio, se observa que este tuvo un valor total de ciento cuarenta mil cuatrocientos sesenta y cuatro mil millones de pesos (\$140.464.000.000), de los cuales al organismo internacional interviniente -IICA-, correspondía realizar un aporte en especie equivalente a cuatrocientos veintiocho millones de pesos (\$428.000.000), suma muy inferior al 50% del valor del acto contractual, por lo que tampoco se encuentra acreditado el supuesto de hecho antes referenciado por la Sala, previsto en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, circunstancia por la cual, en el caso objeto de estudio también resulta aplicable lo previsto en la Ley 80 de 1993.

En ese orden argumentativo, para la Sala resulta claro y evidente que en el Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, y el IICA el 10 de enero de 2008, se rige por lo previsto en la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación de la Administración Pública- en atención a que:

- 1) Los convenios interadministrativos constituyen verdaderos contratos estatales.
- 2) En su celebración intervinieron entidades públicas señaladas como tal en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, cuya naturaleza jurídica correspondía a Establecimiento Público.
- 3) A pesar de intervenir una entidad de derecho internacional, no se cumplen los supuestos de hecho previstos en el 20 de la Ley 1150 de

2007.<sup>46</sup>

Por las consideraciones expuestas, el señor Rodolfo Campo Soto en representación legal del INCODER en la celebración del citado convenio del 10 de enero de 2008, debía cumplir con la regulación señalada en la Ley 80 de 1993, inclusive con la realización de estudios previos consagrados en el artículo 25, numerales 7 y 12 *ibídem*.

En este punto resulta pertinente señalar que, mediante Sentencia de 11 de julio de 2019<sup>47</sup>, esta Sala decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el entonces Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Andrés Felipe Arias Leiva, con el propósito de obtener la nulidad de la sanción disciplinaria que le fue impuesta por la Procuraduría General de la Nación, con ocasión de la suscripción del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica N° 0055 de 10 de enero de 2008, el cual constituye objeto de análisis en el presente asunto. Sobre el particular la Sala en la ocasión señalada estableció luego de un examen riguroso que para la suscripción del negocio jurídico en mención resultaba aplicable la Ley 80 de 1993 y en consecuencia resultaba imprescindible la ejecución de estudios previos pertinentes, al respecto la citada providencia concluyó:

*“De acuerdo con lo expuesto, no le asistía razón al jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Oskar Schroeder, al afirmar, en la declaración rendida el 10 de febrero del 2011, que los convenios especiales de cooperación se enmarcaban en las normas de ciencia y tecnología y de conformidad con el párrafo del artículo 8 del Decreto 393 de 1991<sup>48</sup> no requerían de estudios previos<sup>49</sup>, toda vez, que para la celebración y validez de estos acuerdos de voluntades exclusivamente se requiere del cumplimiento de los requisitos propios de la contratación entre particulares. Empero, pierde de vista que para el momento en que se adelantó el proceso precontractual y contractual sobre el programa “Agro, Ingreso Seguro -AIS” estaba vigente la Ley 80 de 1993, el cual prevé que las entidades públicas, sin importar la naturaleza del contrato, deben observar los principios y reglas propias que gobiernan la actuación contractual.*

*Así las cosas, el actor en su condición de ministro debió tener en cuenta lo reglado en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública que exige contar con los estudios previos para cualquier modalidad de contratación, en aras de garantizar los principios referidos, conforme lo precisa la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>50</sup>, esto es, que en los negocios jurídicos de ciencia y tecnología se aplican los principios de la actividad contractual previstos en el citado estatuto, y esta interpretación armoniza con lo señalado por la Corte Constitucional cuando examinó la constitucionalidad del artículo 8 del Decreto 393 de 1991, que frente al cargo según el cual, a juicio del demandante en la acción de constitucionalidad, el tipo de convenios regulado por ese decreto violaba el artículo 150 Superior, porque no podían coexistir estatutos paralelos de contratación, la Corte consideró:*

*“El inciso final del art. 150 de la Constitución si bien faculta al Congreso para “expedir el estatuto general de la contratación pública y en especial de la administración nacional”, no alude a un estatuto único; pero además el decreto 393 no constituye propiamente un estatuto de contratación. Simplemente prevé entre los mecanismos de asociación para el fomento de la investigación uno especial consistente en la celebración de convenios de cooperación; de ahí la razón por la cual la ley 80 de 1993 no se ocupó de derogar tal reglamentación”<sup>51</sup>.*

*Así entonces, la Sala concluye que era indispensable contar con los estudios previos antes de la celebración de los convenios especiales de cooperación, para de esta forma cumplir con los principios contractuales de economía y responsabilidad.”* (Negritas fuera de texto para resaltar)

Aclarado el marco normativo aplicable al convenio cuya suscripción representa el objeto de reproche por parte de la PGN, al demandante en su calidad de Gerente General del INCODER, procede la Sala al estudio de los argumentos expuestos por éste, con el propósito de enervar la presunción de legalidad de la sanción disciplinaria impuesta.

2.2.3.2. La realización de los estudios previos de los que trata el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 correspondía al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que comprometió los recursos públicos destinados a la ejecución del convenio del 10 de enero de 2008. Por tanto, al exigir al INCODER la realización de dichos estudios, la PGN confundió las obligaciones del señor Campo Soto con las del Ministro de Agricultura.

Explica en este punto el demandante, que los recursos destinados a la realización de la convocatoria pública para la asignación de los recursos destinados al programa “Agro, Ingreso Seguro” -Ley 1133 del 9 de abril de 2007- y de los subsidios previstos en el artículo 92 de la Ley 1152 de

2007, destinados a la realización de obras de mejoramiento de condiciones de riego, drenaje y control de inundaciones de tierras dedicadas a la producción agropecuaria, objeto de la suscripción del convenio del 10 de enero de 2008, fueron aportados del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por tanto, el INCODER no comprometió suma dineraria alguna, es decir, que recibió colaboración técnica por parte del IICA a título gratuito, por lo que no requería realizar los estudios técnicos, financieros y jurídicos exigidos.

Agregó, que con la imputación realizada, la entidad demandada confundió deberes funcionales del accionante en su calidad de Gerente General del INCODER con los del Ministro de Agricultura, quien sí comprometió recursos de la entidad, por tanto, existió una indebida imputación de la conducta, tanto en el pliego de cargos como en los fallos disciplinarios demandados.

Señala en este punto la Sala, que la PGN impuso sanción disciplinaria al accionante por no haber cumplido con los preceptos legales contenidos en el artículo 25, numerales 7 y 12 de la ley 80 de 1993, cuyo texto señala:

*“25. Del Principio de Economía. En virtud de este principio: (...)*

*7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.*

*(...)*

*12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia.*

*La exigencia de los diseños no regirá cuando el objeto de la contratación sea la construcción o fabricación con diseño de los proponentes.”*

De la lectura de la norma transcrita, no se evidencia disposición alguna que condicione la realización de los estudios allí exigidos y el respeto del principio de economía que rige la contratación de las entidades del Estado, a la destinación de recursos públicos por parte de la entidad pública que participa en un negocio jurídico -contrato o convenio- a la existencia de un gasto en la ejecución de este, como lo quiere hacer ver el actor.

La sola participación en procesos contractuales exige a la autoridad administrativa el acatamiento de los principios reguladores de la contratación estatal, tales como el de economía, que exige la elaboración de estudios jurídicos, técnicos y financieros con antelación a la celebración del negocio, en consecuencia, el INCODER como interviniente en la suscripción del Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica N°. 0055 del 10 de enero de 2008, tenía la obligación de cumplir con las citadas exigencias de Ley.

Ahora bien, no obstante que la entidad entonces representada por el señor Rodolfo Campo Soto se encontraba adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, estaba constituida como una entidad pública sustancialmente distinta a la citada cartera ministerial, pues en virtud del Decreto 1300 de 2003, tenía naturaleza jurídica de Establecimiento Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, por tanto, debía cumplir de manera independiente con la carga que exigía la celebración del referido convenio con el Ministerio y el IICA.

Así entonces, resulta equívoca la afirmación expuesta por el actor en el sentido que la PGN al formular cargos y sancionarlo por la no realización de estudios previos confundió las obligaciones y el deber funcional del Gerente del INCODER con las del Ministro de Agricultura en la celebración de referido convenio, pues a ambos, cada uno en condición de representante legal de las entidades contratantes, les asistía el deber funcional o la carga de realizar de manera independiente los estudios previos en representación de las respectivas entidades públicas, y cumplir los principios de la contratación estatal.

Finalmente advierte la Sala, que mediante la ejecución del convenio al cual se ha hecho referencia en múltiples oportunidades en la presente providencia, se pretendía adjudicar subsidios por la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) a cargo del presupuesto del

INCODER, por tanto, resulta también desacertado el argumento expuesto por el demandante en sentido que solo el Ministerio comprometió recursos en el citado proceso contractual, dado que si bien, este valor no constituyó una contraprestación al IICA por la ejecución de la convocatoria, tenía como objeto, asignar dichos recursos como subsidio para la adecuación de tierras para actividades agropecuarias.

Sobre el particular, el acto contractual objeto de estudio en el presente asunto señaló expresamente lo siguiente:

*“CLÁUSULA NOVENA.- VALOR DEL CONVENIO: (...) PARÁGRAFO. EL INCODER destinará la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) de su presupuesto para la vigencia fiscal 2008, para la adjudicación de subsidio para la realización de obras de adecuación de tierras, los cuales les serán entregados directamente por dicha entidad a los productores que resulten beneficiados como producto de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje.”*

Del texto transcrito se evidencia, que el INCODER sí comprometió recursos de su presupuesto en el referido acto jurídico, pues, la convocatoria objeto del convenio tenía como finalidad adjudicar la suma de diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) con cargo al presupuesto de la entidad entonces representada por el hoy demandante.

Por tanto, es claro entonces que al no haber realizado los estudios previos de que tratan los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el señor Rodolfo Campo Soto además de haber inobservado el principio de economía de la contratación estatal, desconoció las etapas y sub etapas del procedimiento para la contratación estatal, especialmente la fase interna o de planeación de la etapa precontractual, estudiada en acápites antecedentes.

Así las cosas, el argumento expuesto por el actor estudiado en el presente aparte carece de fundamento jurídico válido, y por tanto este no tiene vocación de prosperar. Procederá entonces la Sala al estudio del siguiente planteamiento.

2.2.3.3. El INCODER realizó los estudios denominados Justificación Técnica y Términos de Referencia, únicos requeridos para la celebración del convenio

Argumenta el apoderado de la parte actora, que el demandante en su calidad de Gerente General del INCODER realizó los estudios denominados “Justificación Técnica” y “Términos de Referencia”, únicos requeridos para la suscripción de Convenio Especial de Cooperación Tecnológica N.º 0055 del 10 de enero de 2008. Señala además, que dichos documentos fueron elaborados por personal capacitado del más alto nivel profesional.

Estudiada en su integridad la foliatura del expediente de la referencia, observa la Sala que efectivamente, el demandante en su calidad de Gerente General del INCODER expidió la Resolución 000005 del 4 de enero de 2008,<sup>52</sup> mediante la cual aprobó los términos de referencia de la Convocatoria Pública cuyo objeto era adjudicar los subsidios creados mediante la Ley 1152 de 2007 destinados a la realización de obras de mejoramiento de condiciones de riego, drenaje y control de inundaciones de tierras dedicadas a la producción agropecuaria.

Al respecto, cabe destacar que los términos de referencia corresponden a una actuación propia de la fase precontractual de los contratos estatales, sin embargo, son sustancialmente distintos a los estudios previos, es decir, que en el proceso para la suscripción de un acto contractual, las entidades estatales además de efectuar los términos de referencia o pliego de condiciones, también deben efectuar los estudios previos. En ese orden, resulta sustancialmente errado el argumento del actor en tal sentido.

Por otro lado, encuentra esta Corporación que efectivamente obra en el plenario documento denominado “justificación Técnica para suscribir un convenio de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, y el Instituto Interamericano de Cooperación Para la Agricultura –IICA, para la implementación, Desarrollo y ejecución de la Convocatoria Pública de Riego y Drenaje”.<sup>53</sup>

Sin embargo, dichos documentos fueron elaborados por el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad distinta al INCODER, entonces representado legalmente por el accionante. Por tanto, el citado documento denominado "Justificación Técnica" no eximía al demandante de realizar los estudios previos, dado que este, no fue elaborado por el INCODER, quien para la celebración del convenio del 10 de enero de 2008 tenía la obligación de cumplir con dicha fase de la etapa precontractual, en virtud de lo previsto en la Ley 80 de 1993.

Por otro lado, evidencia la Sala que el documento citado hace referencia a los objetivos Legales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y del INCODER, con alusión a las disposiciones normativas que los regulan; a las Leyes por las cuales fueron establecidos los programas de "Agro, Ingreso Seguro" y los subsidios para la adecuación de tierras; a la finalidad de los citados programas; a la capacidad de ambas entidades para celebrar convenios interadministrativos; a la modalidad de contratación y a la idoneidad del IICA para la ejecución de la convocatoria para la asignación de los subsidios antes mencionados.

No obstante lo anterior, el referido documento no cumple con las características ni los elementos propios de los estudios previos, señalados con anterioridad en esta providencia, esto es: i) la definición de la necesidad; ii) la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad (proyecto, estudio, diseño o prediseño); iii) las condiciones del contrato; iv) el valor estimado del contrato (soporte técnico y económico); y v) el análisis de los riesgos de la contratación (nivel y extensión de los riesgos amparados por el contratista).

Sobre este asunto y en concordancia con lo expuesto, en la sentencia de 11 de julio de 2019 citada, la Sala se refirió a la naturaleza de los estudios mencionados denominados justificación técnica en los siguientes términos:

*"Los estudios denominados "justificación técnica para los convenios 003 de 2007 y 055 de 2008" no especificaron las condiciones del contrato a celebrar, el plazo, el valor, la forma de ejecución; en ellos se hace una justificación de la necesidad de celebrar convenios especiales de cooperación para adelantar actividades científicas y tecnológicas con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- en el marco del programa "Agro, Ingreso Seguro -AIS".*

*En los estudios previos de los convenios 037 y 052 de 2009, se establecieron las obligaciones para el IICA y se justificó la selección de este instituto como contratista, aspectos ajenos a tal documento, pues éste es el soporte para elaborar el proyecto de pliego de condiciones y el contrato, por lo que no debe contener argumentos ni fundamentos distintos a los elementos esenciales para determinar la necesidad de la celebración del respectivo contrato, las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y los motivos que justifiquen el tipo contractual que se escoja, razón por la cual tales documentos no se pueden concebir como estudios previos.*

*Aunado a lo anterior, estos documentos no atienden la finalidad de los estudios previos dentro de un proceso precontractual, ya que los mismos están encaminados a demostrar la idoneidad y experiencia del IICA con el único propósito de justificar la celebración de los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica que suscribió el ministro Andrés Felipe Arias Leiva.*

*En este orden de ideas, la Sala no encuentra probados los argumentos expuestos por la parte actora para sustentar los vicios de nulidad alegados, ya que sin importar la modalidad de la contratación a celebrar, directa o licitación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debía contar con los estudios previos necesarios para la suscripción de los convenios especiales de cooperación científica y tecnológica, pues los principios de economía y responsabilidad previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública se aplica a los contratos de ciencia y tecnología, regulados por los Decretos Ley 591 y 393 de 1991<sup>54</sup>.*

*Por ende, el ministro como director de la actividad contractual del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural era el responsable por las irregularidades que se presentaron en la ejecución de los procesos precontractuales y contractuales que llevó a cabo su cartera, sin poder trasladar la responsabilidad al equipo asesor jurídico u otras dependencias, ya que, se itera, el manejo de los procesos contractuales recae en el jefe de la entidad pública, conforme lo establece el legislador en el numeral 5 del citado artículo 26 Ley 80 de 1993, al prever:*

*"DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: (...) 5. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma. (...)".*

Así las cosas, para esta Corporación es evidente que el demandado incumplió con lo exigido en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, acto con el cual incurrió de manera clara en la falta disciplinaria gravísima endilgada por la entidad demandada, prevista en el artículo 48 numeral 30 de la Ley 734 de 2002,<sup>55</sup> es decir, que la conducta ejecutada por el demandante, objeto de reproche disciplinario por parte de la PGN se subsume en la norma citada, cuyo tenor literal se procede a transcribir:

*“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:*

*30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.”*

En virtud de lo expuesto, concluye esta Subsección que en el presente asunto se encuentra debidamente acreditado el elemento de la tipicidad de la conducta, requerido para la imposición de sanción disciplinaria, pues la conducta realizada por el accionante, se encuentra prevista como falta disciplinaria gravísima.

Ahora bien, al no haber realizado los estudios requeridos previo a la celebración del convenio interadministrativo del 10 de enero de 2008, el demandante incumplió con los deberes propios del cargo de Gerente General del INCODER, dado que no ejecutó en debida forma el procedimiento para la celebración de contratos estatales e inobservó el principio de economía, como principio rector de la contratación estatal, actuaciones que tenía el deber de ejecutar, dada la relevancia de su posición jerárquica en la entidad. No se observa además, causal legal de justificación, que fundamente el actuar del señor Campo Soto, es decir, que en el presente asunto existió una clara afectación al deber funcional del demandante sin justificación legal alguna, circunstancias con las cuales se encuentra debidamente acreditada la ilicitud sustancial de la conducta como elemento de la responsabilidad disciplinaria.

Finalmente, en cuanto a la culpabilidad de la conducta reprochada, se observa que la PGN en los actos demandados señaló que el actor incurrió en la falta disciplinaria atribuida a título de culpa gravísima. La Sala comparte en este punto la calificación de la culpabilidad realizada, en atención a que el señor Rodolfo Campo Soto vulneró el ordenamiento jurídico disciplinario por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, toda vez que en su calidad de Gerente General del INCODER y teniendo en cuenta su nivel educativo debía tener conocimiento del procedimiento a realizar en el marco de un proceso contractual como el que se ha hecho referencia en el presente asunto.

Así las cosas en el caso objeto de estudio, se encuentran debidamente acreditados la tipicidad, ilicitud sustancial y culpabilidad como elementos requeridos para imponer sanción disciplinaria, es decir que el cargo aquí estudiado tampoco prospera, motivo por el cual, en la parte resolutive de esta providencia se negarán las súplicas de la demanda.

Finalmente advierte la Sala que, en el caso sub examine no hay lugar a imponer condena en costas al demandante como parte vencida, en la medida en que no se observó mala fe en el ejercicio del medio de control ni en su conducta procesal.

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,

#### 4. FALLO

PRIMERO: NEGAR la pretensión de nulidad de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad por 10 años, impuesta al señor Rodolfo Campo Soto, así como las demás súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente sentencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y UNA VEZ EN FIRME ESTE PROVEÍDO, ARCHÍVENSE LAS PRESENTES DILIGENCIAS. CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

(Firmado electrónicamente)

(Firmado electrónicamente)

CARMELO PERDOMO CUÉTER

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Con salvamento de voto

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Del 20 de octubre de 2017, visible a folio 1333 del expediente.
2. Decreto 01 de 1984. Artículo 207, Auto admisorio de la demanda; Artículo 208. Aclaración o corrección de la demanda; Artículo 209. Período probatorio; Artículo 210. Traslados para alegar; Artículo 211. Registro del proyecto de fallo.
3. Previsto en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.
4. Fallo disciplinario de única instancia visible a folios 4 a 501 del expediente.
5. Providencia que resuelve recurso de reposición interpuesto contra el fallo disciplinario de única instancia del 18 de julio de 2011, visible a folios 512 a 625 del expediente.
6. Entidad con personería jurídica internacional reconocida por el Gobierno de Colombia mediante la suscripción del Acuerdo Básico sobre privilegios e inmunidades del 27 de septiembre de 1967, con capacidad para contratar y suscribir convenios de cooperación y apoyo interadministrativos, cuyo objeto consiste en la formulación y ejecución de planes para el cumplimiento de las políticas de desarrollo rural de los Estados miembros.
7. Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:  
  
(...)
30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.
31. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> 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.

8. Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente

9. Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

10. Visible a folios 1274 a 1291 del expediente.

11. Visible a folios 1309 a 1313 del expediente.

12. Visible a folios 1314 a 1326 del expediente.

13. Visible a folio 1327 del expediente.

14. Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

15. Artículo 4°; 23; 43 # 9; 184 # 1 C.D.U.

16. Artículo 5° C.D.U.

17. Artículo 13; 43 # 1; 44 párrafo C.D.U.

18. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 19 de febrero 2015. Expediente N°:11001-03-25-000-2012-00783-00. Demandante: Alfonso Ricaurte Riveros. En esta providencia la Subsección identificó y analizó los factores que determinan la responsabilidad explicando la forma como estos influyen en la determinación de la sanción así como las diferencias en relación con el derecho penal.

19. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 27 de noviembre de 2014, Radicado 2010-00196-00, Actor: Heriberto Triana Alvis; y Sentencia de 1 de septiembre de 2016, Radicado 2011-00590-00, Actor: Fabio Zarate Rueda. En estas providencias la Subsección revisó el factor "tipicidad", estableciendo que se compone de dos sub elementos, a saber a) la imputación fáctica y b) la imputación jurídica, este último a su vez se divide en i) la infracción de la norma de comportamiento y ii) en la falta disciplinaria propiamente dicha. Distinción que facilita evaluar el proceso que realiza la autoridad disciplinaria cuando subsume la conducta en una infracción disciplinaria a fin de identificar si se está frente a una doble imputación por un mismo hecho -*violación del non bis in ídem*- o

frente a un concurso de faltas, y si la conducta ha sido correctamente identificada con un tipo disciplinario.

20. Artículo 42 C.D.U.

21. Artículo 48 C.D.U., y 34 de la Ley 1015 de 2006.

22. Artículo 43 C.D.U

23. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 29 de enero 2015, Radicado 2013-00190-00, Demandante: Dora Nelly Sarria Vergara. En esta providencia la Subsección analizó la antijuridicidad disciplinaria para señalar que al ser descrita por el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 como la afectación del deber funcional sin justificación alguna, el elemento "afectación del deber funcional" no exige la producción de un resultado dañoso de ningún tipo o gravead y el elemento "justificación" debe ser analizado de conformidad con las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria del artículo 28 ídem.

24. Artículo 5° C.D.U.

25. Ley 599 de 2000, artículo 11. Antijuridicidad. Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado por la ley penal.

26. Ver artículo 28 de la Ley 734 de 2002, causales de justificación de la conducta.

27. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 2 de mayo de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00149-00(1085-2010). Actor: Edgar Ariosto Alvarado González. Demandado: Nación - Procuraduría General de la Nación. Única Instancia - Autoridades Nacionales.

28. La Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), explicó a este respecto que el derecho disciplinario se diferencia del derecho penal, entre otras, porque dado su objetivo central de garantizar la excelencia en el desempeño de la función pública, las sanciones que contempla se justifican por el mero incumplimiento del deber de los servidores públicos, incumplimiento que conlleva una afectación del servicio a ellos encomendado.

29. Ibidem.

30. Sentencia C-155 de 2002, Ma. Po. Clara Inés Vargas Hernández.

31. Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Auto de marzo de 2015, radicado 2014-03799-00. ACTOR: GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO. En esta providencia la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado analizó el factor "culpabilidad" y estableció que el contenido de los conceptos culpa grave y culpa gravísima tienen contenido propio en el artículo 44, parágrafo de la Ley 734 de 2002 mientras que el concepto de dolo debe ser observado desde el artículo 22 del código penal.

32. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Sentencia de 24 de julio de 2013. Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00833-01(25642). Actor: Andina de Construcciones Ltda. Demandado: Municipio de Rionegro y Otros. Referencia: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. -Contractual-. "En otros términos, en la actividad precontractual es el fruto del principio de planeación, postulado que hace exigible que las decisiones que se adopten a lo largo del trámite precontractual sean de carácter

motivado, con apoyo en los parámetros y directrices fijadas en el pliego de condiciones. Por lo tanto, es posible que la administración pública tenga que resolver cuestiones que le plantean los proponentes a lo largo del proceso de selección, decisiones que deberán estar fundamentadas en el contenido de los pliegos y ajustarse a los principios de la ley 80 de 1993.”.

33. Para los efectos puede consultarse:

1) <file:///C:/Users/mlaverdee/Downloads/MANUAL%20DE%20CONTRATACION%20C3%93N%202013.pdf>.

2) <http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/Contratos/Manual-Contratacion-DAPRE-M-BS-01-v7.pdf>

3) [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2016/05/PROYECTO\\_MANUAL\\_DE\\_CONTRATACION.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2016/05/PROYECTO_MANUAL_DE_CONTRATACION.pdf)

4) Juan Carlos, Expósito Vélez. La configuración del contrato de la administración pública en derecho colombiano y español. Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 386.

34. Ernesto Matallana Camacho. Manual de Contratación de la Administración Pública. Universidad Externado. Bogotá 2003, pág. 524 a 527.

35. Tema en discusión para este proceso.

36. De acuerdo con lo anterior en los procesos de contratación estatal dentro de la etapa precontractual de planeación como su nombre lo indica deben previamente: a) adelantarse actuaciones que dependen del tipo de proyecto, las cuales ayudan a su maduración, b) realizar estudios previos, c) verificar la disponibilidad presupuestal y d) elaborar los prepliegos de condiciones.

37. Sobre esta doble opción temporal para la configuración del estudio previo de conveniencia y oportunidad *–antes de la apertura del proceso de selección o antes de la firma del contrato–*, debe señalarse que esto tiene lugar en atención a que el proceso de selección por contratación directa no cuenta con un acto de apertura sino que inicia con la solicitud de invitación a contratar e incluso sin ella, por lo cual, lo fundamental en este tipo de forma de selección es que los análisis sobre la conveniencia del objeto a contratar se hayan realizado antes de la firma contrato pues solo servirán para darle sustento.

38. De lo cual se puede señalar válidamente que los estudios previos no puede quedarse únicamente en la ELABORACIÓN CONCEPTUAL *–como trabajo cognitivo–*, sino que la norma exige además que se plasmen en documentos físicos verificables, lo que deriva en que tienen que obrar materialmente, pueden ser plurales y no están sometido a una fórmula sacramental o única, en la medida en que puede tomar el nombre o aspecto de estudio, diseño o proyecto.

39. Los eventos de contratación directa, descritos en la Ley 80 de 1993, artículo 24 (numeral 1) *–vigente para la época de los hechos–*, son los siguientes: 1) la menor cuantía *–determinada en función del presupuesto anual (salarios mínimos legales mensuales) de la entidad correspondiente–*, 2) los empréstitos; 3) los contratos interadministrativos (salvo el contrato de seguro); 4) la prestación de servicios profesionales o ejecución de trabajos artísticos intuitu persona, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, 5) el arrendamiento o adquisición de inmuebles, 6) la urgencia manifiesta, 7) la declaratoria de desierto de la licitación o concurso, 8) cuando no se presente propuesta alguna o ninguna propuesta se ajuste al pliego de condiciones, o términos de referencia y en general, cuando falte voluntad de participación, 9) bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, 10) cuando no exista pluralidad de oferentes, 11) para productos de origen o destinación agropecuaria que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas, 12) para la prestación de servicios de salud, 13) para las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales y de las sociedades de economía mixta (salvo los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de la Ley 80 de 1993).

40. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, los procesos de selección de contratación directa deben cumplir los requisitos esenciales de la contratación estatal.

41. Del análisis anterior se desprende que en el caso de un proceso de contratación que conlleve un proyecto de inversión: 1) en la etapa precontractual y sub etapa de planificación, en el componente de maduración del proyecto (autorizaciones, permisos, licencias y estudios previos) se llevan a cabo las evaluaciones, análisis y/o estudios que derivan de del proyecto -que contiene el futuro contrato- previos -al inicio de la etapa precontractual de selección- para efectos de poder hacer registro en el banco de proyectos todo lo cual queda materializado y resumido en la denominada ficha EBI -aspecto que hace parte del régimen de planeación- etapa en la cual coincide la obligación que hace referencia a los denominados análisis, estudios y proyectos previos -del régimen de contratación- al que se alude sin hacer referencia específica al evento de los proyectos de inversión y registro en el banco de proyectos y 2) que tanto los análisis requeridos para la radicación del proyecto de inversión -del régimen de planeación- como los análisis de conveniencia y oportunidad -del régimen contractual- que se exigen sean elaborados a través de estudios coinciden en sus elementos básicos e incluso el estudio y análisis del proyecto de inversión es más y detallado.

42. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la [Constitución Política](#) y se dictan otras disposiciones.

43. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de junio de 2010, exp.17860. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente N.º 85001-23-31-00-2006-00197-01 (35735). Sentencia del 24 de mayo de 2018. Acción Contractual.

44. por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

45. por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

46. por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.

47. Consejo de estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente Dr. César Palomino Cortés. Demandante: Andrés Felipe Arias Leiva. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Radicado N.º: 11001-03-25-000-2012-00395-00 (1506-2012).

48. *Artículo 8. REQUISITOS. El convenio especial de cooperación, que siempre deberá constar por escrito, contendrá como mínimo cláusulas que determinen: su objeto, término de duración, mecanismos de administración, sistemas de contabilización, causales de terminación y cesión. Parágrafo. El convenio especial de cooperación no requiere para su celebración y validez requisitos distintos de los propios de la contratación entre particulares, pero exige su publicación en el DIARIO OFICIAL, pago del impuesto de timbre nacional, y apropiación y registro presupuestal si implica erogación de recursos públicos. (Nota: Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-316 del 13 de julio de 1995.).*

49. Folios 8396 a 8400 cuaderno 27.

50. *Sentencia del 11 de febrero de 2009, Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejera ponente Ruth Stella Correa Palacio, radicado 25000-23-31-000-2000-13018-01 (16653).*

51. *Sentencia C-316 de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell*

52. Visible a folios 1105 a 1107 del expediente.

53. Visible a folios 1113 a 1115 del expediente.

54. Decreto 591 de 1991 "Por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas. Y Decreto 393 de 1991 "Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías."

55. Código Único Disciplinario

Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes:

30. Intervenir en la tramitación, aprobación, celebración o ejecución de contrato estatal con persona que esté incurso en causal de incompatibilidad o inhabilidad prevista en la Constitución o en la ley, o con omisión de los estudios técnicos, financieros y jurídicos previos requeridos para su ejecución o sin la previa obtención de la correspondiente licencia ambiental.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-06-17 20:17:07*