



## Sentencia 297 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

CONSEJERO PONENTE: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.

BOGOTÁ D.C., VENTITRÉS (23) DE FEBRERO DE DOS MIL DOCE (2012).-

EXPEDIENTE No. 110010325000201000297 00.-

NÚMERO INTERNO 2409-2010.-

AUTORIDADES NACIONALES.-

ACTOR: HÉCTOR ALONSO MELO VERA.-

Decide la Sala en única instancia, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, interpuesta por el señor Héctor Alonso Melo Vera contra la Nación - Procuraduría General de la Nación.

### LA DEMANDA

HÉCTOR ALONSO MELO VERA, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

- El proferido por el Procurador Segundo Delegado para la Contratación Estatal de 9 de agosto de 2005, mediante el cual le impuso la sanción disciplinaria de destitución del empleo de Profesional Universitario e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años.

-.Del fallo de 4 de mayo de 2006, proferido por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, a través del cual se confirmó la decisión previamente señalada.

-. La aclaratoria de 27 de julio de 2006 de la sentencia de Segunda Instancia.

-. De la providencia de 28 de agosto de 2006 por medio de la cual el Procurador General de la Nación, no revocó directamente los fallos de 9 de agosto de 2005 y de 4 de mayo de 2006.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, el demandante pretende:

-. Se le exonere de la responsabilidad disciplinaria, dejando sin efecto las sanciones impuestas.

-. Se ordene a la Procuraduría General de la Nación, borrar de su hoja de vida, la respectiva anotación de la sanción.

-. El reintegro al cargo que venía desempeñando, o, a uno de igual o superior categoría, con todas la prerrogativas, como son salarios y prestaciones dejados de devengar, así mismo, que para todos los efectos, se declare que no existió solución de continuidad en el ejercicio del cargo.

-. Se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término previsto en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

-. Se condene a la Entidad demandada a pagar las costas y agencias de este proceso.

Para sustentar sus pretensiones, el demandante expuso los hechos que la Sala sintetiza así:

- El señor Héctor Alonso Melo Vera, ingresó a la Alcaldía Mayor de Tunja al cargo de Auditor Interno 2040-08. A partir de enero de 1996 tomó posesión como Profesional Universitario Código 340-09 de la planta Global del Municipio, asignado a la Oficina Asesora de Planeación.
- Mediante Resolución No. 0729 de 8 de abril de 2002 de la Alcaldía, se ordenó la convocatoria de la Licitación Pública No. 001 de 2002, teniendo como objeto: *"La construcción del interceptor río Jordán sector occidente desde el pozo AW 121 al 132 AW (Tercera Etapa), en el Municipio de Tunja, por valor de \$380.637.581.00"*.
- A través de la Resolución No. 2332 de 4 de diciembre de 2001, se conformó el Comité evaluador encargado del estudio jurídico, técnico y financiero de las propuestas presentadas dentro de la Licitación Pública No. 003 de 2001, entre los miembros del mismo se nombró al señor Héctor Alonso Melo Vera, Profesional Universitario 340, Grado 9.
- A la mencionada convocatoria se presentaron 9 propuestas, a saber: *Consortio Benítez Ingenieros; Hugo Lino Higuera - Conalde Ltda; Cimelec Ingenieros Ltda; Bernardo Ancizar Ossa López; Consortio González González; Consortio Jordán 2002; Bernardo Gil Zapata; Consortio Alcantarillado Tunja; y Consortio Tunja 2002"*.
- El 12 de junio de 2002, los miembros del Comité rindieron Informe de evaluación, en donde manifestaron que las: *"propuestas presentadas por BERNARDO GIL ZAPATA, CONSORCIO TUNJA 2002 Y CONSORCIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ cumplen con los requisitos de evaluación y por lo tanto se declaran hábiles. (...)"*.
- El 24 de junio de 2002 el Comité Evaluador, presenta al Alcalde del Municipio de Tunja el mencionado Informe, firmado por sus integrantes, entre otros, por el accionante por ser miembro del mismo.
- El Alcalde de Tunja mediante Resolución No. 1269 de 28 de junio de 2002 resolvió adjudicar el contrato de la Licitación Pública No. 001 de 2002 a la firma CONSORCIO TUNJA 2002.
- El señor Bernardo Gil Zapata, el día 9 de agosto de 2002, presenta queja disciplinaria contra los señores Pablo Antonio Guío Téllez Alcalde Mayor de Tunja, Omar Orjuela Secretario de Servicios Públicos, Víctor Armando Ramírez García Secretario Jurídico y Alcira Manrique delegada del Ministerio de Desarrollo Económico y Social ante el municipio, por posibles irregularidades en la adjudicación del contrato al Consortio Tunja 2002, en razón a que uno de sus miembros no reunía las exigencias del pliego de condiciones.
- Mediante Auto de 17 de febrero de 2004, la Procuraduría Segunda delegada para la Contratación Estatal, formuló cargos contra los servidores *"(...) HÉCTOR ALONSO MELO VERA, (...)", por violación de los principios de transparencia y de responsabilidad y el desconocimiento del pliego de condiciones al evaluar las propuestas y al adjudicar la licitación pública (sic) No. 001 de 2002"*.
- El fallo de primera instancia proferido el 9 de agosto de 2005, declaró responsable disciplinariamente al accionante y lo sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer funciones públicas por el término de 10 años.
- La Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, confirmó la decisión y negó la declaración de nulidad solicitada por el recurrente.
- Anotó que por los mismos hechos se inició investigación previa en la Fiscalía 13 Especializada, y por Resolución Interlocutoria No. 016 de 20 de marzo de 2003, profirió decisión inhibitoria a favor del demandante.

#### LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

A juicio del actor, los actos administrativos demandados desconocen las siguientes disposiciones:

- De la Constitución Política, el Preámbulo y los artículos, 1, 2, 4, 6, 13, 15, 16, 25, 29, 32, 40-2, 127 y 209.
- .
- De la Ley 734 de 2002, los artículos, 4, 5, 6, 13, 15, 17, 18, 20, 28, 34, 43, 44, 48 numeral 31, 128 y 170 numeral 6°
  
- De la Ley 80 de 1993, los artículos, 6, 7, 15, 24, 25 y 26

Sustentó el concepto de la violación en los siguientes términos:

- Frente a las normas de orden constitucional, consideró que se irrespetó la dignidad humana del accionado, el derecho al trabajo, así como los derechos fundamentales, sustanciales y procesales.
- Además, se vulneró el principio de la igualdad, pasando sobre la ley sustancial y procedimental abusando del poder.
- Consideró que hubo inobservancia de los artículos antes citados de la Ley 734 de 2002 y de la Ley 80 de 1993, y adujo que la autoridad disciplinaria omitió examinar.
- Resaltó que la redacción de los pliegos daba lugar a dudas razonables y por ello debieron ser interpretados.
- La Procuraduría no analizó que en el informe de evaluación el Comité, jamás le manifestó al Alcalde del Municipio de Tunja, que la Licitación debía ser adjudicada al Consorcio Tunja 2002.

Adicionalmente invocó como causales de nulidad las siguientes:

- Falsa motivación
- Desviación y abuso del poder
- Ilegalidad de los actos demandados

#### LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Procuraduría General de la Nación, contestó la demanda dentro de la oportunidad legal, mediante escrito<sup>2</sup> en el que manifestó oposición a las pretensiones del accionante tanto a las declarativas como a las condenatorias; solicitó que éstas sean negadas y se declare ajustada a derecho la actuación surtida por la entidad demandada.

Sostuvo que los actos demandados se sujetaron a la Constitución y a la Ley, y fueron el resultado de la investigación disciplinaria, que comprobó la responsabilidad del señor Héctor Alfonso Melo Vera, en consecuencia, no acepta que la Procuraduría haya desconocido el debido proceso al accionante.

En cuanto se refiere a las normas violadas, el actor no explicó en qué consiste la violación dentro de la actuación del disciplinario adelantado por parte de la Procuraduría, en este orden se hace antitécnico, al citar normas, transcribir su contenido y no expresar el concepto de violación.

Agregó que dentro del trámite de la investigación disciplinaria se observaron las reglas de legitimación, representación, notificaciones, competencias, recursos e instancias, el demandante tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demostraran sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, y se respetaron los términos y las etapas procesales.

Resaltó que, en derecho disciplinario la trilogía tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, se determina por el quebrantamiento de los deberes funcionales, "(...) *El ilícito se construye sobre la base de la teoría de la norma subjetiva de determinación que prescinde de un todo del resultado aún entendido en términos jurídicos, pues el mismo es la INFRACCIÓN DE UN DEBER, y, para infringir un deber, basta que la persona CONOZCA QUE ESTA OBLIGADA ANTE UN CONTEXTO SITUACIONAL TIPICO, TENGA CONCIENCIA DE SU CAPACIDAD INDIVIDUAL DE ACCIÓN, Y NO REALICE EL DEBER. (...) En tal virtud, no es cierto que no se analizó la responsabilidad en los fallos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, (...).*"

Adicionalmente, propuso la siguiente excepción:

1.- *"Ineptitud sustantiva de la demanda"*. Sostuvo que el actor no cumplió con los requisitos establecidos en el numeral 3° del artículo 137 del C.C.A.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, rindió concepto mediante escrito<sup>3</sup> en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

La controversia se circunscribe a determinar si en el diligenciamiento del proceso disciplinario surtido, entre otros, en contra del señor Héctor Alfonso Melo Vera, se incurrió en vicios de falsa motivación y desviación de poder.

El proceso se inicia con la queja del señor Bernardo Gil Zapata, y da origen al proceso disciplinario, que en su desarrollo, se produce el avance de las distintas etapas del mismo, como el recaudo correspondiente de pruebas, notificaciones, etc., en este orden se evidencia también, que se agotó vía gubernativa dentro de la actuación adelantada.

Manifiesta que no debe prosperar la excepción de inepta demanda, en el entendido que del texto de la misma, se puede identificar el “derecho violado”, posición que tiene fundamento en lo normado en el artículo 228 constitucional que consagra la prevalencia del derecho sustancial sobre el adjetivo.

Frente a las nulidades imputadas, encuentra que la Procuraduría General de la Nación no infringió el ordenamiento jurídico disciplinario, al interpretar la Ley contractual con fundamento en los principios de transparencia y de responsabilidad, los cuales debían ser armonizados en su hermenéutica con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

Expone apartes de la doctrina que sobre la motivación fáctica -jurídica, explican que indudablemente toca con la forma, en que los distintos operadores jurídicos han de exponer las situaciones, de acuerdo a su autonomía, la competencia y la ponderación que de los casos efectúan, esto es, a través del ejercicio de la sana crítica.

Adiciona también, que los fallos disciplinarios cuestionados se motivaron en el aspecto fáctico y en el supuesto jurídico que los regulaba, razón para concluir que este cargo no tiene vocación.

Igual suerte ha de predicarse de la desviación de poder invocada, toda vez que al no acreditar tal vicio, no existe el mínimo elemento de juicio que permita deducir situación anómala, la sola manifestación no es suficiente.

Considera que la actuación disciplinaria atacada cumplió con todos los requisitos, tanto formales como sustanciales al describir las conductas, adecuarla a los cánones disciplinarios de prohibición, valorando las exculpaciones y deduciendo el interés jurídico a amparar.

Como no se advierte causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver la controversia previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El problema jurídico del cual se ocupará la Sala, consiste en determinar la legalidad de los siguientes actos administrativos: (i) de la decisión proferida por el Procurador Segundo Delegado para la Contratación Estatal, del 9 de agosto de 2005. (ii) la decisión de segunda instancia de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, del 4 de mayo de 2006. (iii) la decisión aclaratoria del fallo anterior de fecha 27 de julio de 2006 y (iv) de la providencia por medio de la cual el Procurador General de la Nación, “no revocó directamente los fallos de 9 de agosto de 2005 y de 4 de mayo de 2006”

Previo a decidir la cuestión planteada, la Sala se pronunciará sobre las excepciones propuestas por la entidad demandada, tal y como pasa a exponerse.

1.- De las excepciones propuestas por la Procuraduría General de la Nación.

1.1. Ineptitud Sustantiva de la Demanda

En criterio de la Procuraduría, el actor no presentó la demanda en debida forma, pues no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 137 del Código Contencioso Administrativo, de conformidad con el numeral 4° ibídem, que dispone:

“Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.”

Frente a la excepción propuesta, la Sala advierte que el accionante enunció las normas violadas, pero no desarrolló el concepto de violación. Sin embargo, encuentra esta Subsección, que en los hechos de la demanda están relacionados de manera implícita los argumentos que sustentan las posibles vulneraciones a las disposiciones invocadas, así las cosas, la excepción planteada no puede prosperar.

Ahora bien. Comoquiera que en este caso el demandante cuestiona la legalidad de las decisiones sancionatorias, proferidas por la Procuraduría General de la Nación, la Sala debe precisar el alcance de la competencia de esta Corporación en materia del control al ejercicio de la potestad

disciplinaria y, posteriormente, analizará los cargos planteados en la demanda junto al material probatorio que obra en el expediente de la referencia.

2. Sobre la función constitucionalmente atribuida a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, relativa al control judicial de la potestad disciplinaria.

Esta Sección ha señalado reiteradamente<sup>4</sup> que según el diseño Constitucional, la Procuraduría General de la Nación tiene la titularidad de la acción disciplinaria y goza de un poder preferente, que no excluye la facultad atribuida a algunas entidades para ejercerla directamente, pero en ambos casos sometida al control judicial por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. No obstante, dicho control no se ejerce de cualquier modo, sino que está sujeto a limitaciones y restricciones que lo alejan de convertirse en una tercera instancia. Al respecto, resulta pertinente reiterar lo que expresó la Sala en el fallo de 3 de septiembre de 2009<sup>5</sup> en la cual consideró:

*“De esta manera la posibilidad de demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las providencias que culminan el proceso disciplinario, no implica trasladar, de cualquier manera, a la sede contenciosa administrativa el mismo debate agotado ante las autoridades disciplinarias. Dicho de otra manera, el juicio que se abre con la acción de nulidad, no es una simple extensión del proceso disciplinario, sino que debe ser algo funcionalmente distinto, si es que el legislador consagró el debido proceso disciplinario como el lugar en que debe hacerse la crítica probatoria y el debate sobre la interrelación de la normatividad aplicable como soporte de la sanción, además del principio de la doble instancia, como una de las garantías más importantes para ser ejercidas en el interior del proceso.*

*Bajo esta perspectiva, el control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la administración, que la Constitución ha confiado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, implica una especial cualificación y depuración del debate, pues dicho control no puede convertirse en un nuevo examen de la prueba como si de una tercera instancia se tratara.*

*Decantado que el juzgamiento de los actos de la administración, no puede sustituir de cualquier manera el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, es menester añadir que ello tampoco implica la intangibilidad de los actos de juzgamiento disciplinario, pues ellos están sometidos a la jurisdicción.*

(...)

*Entonces, en línea de principio puede predicarse que el control que a la jurisdicción corresponde sobre los actos de la administración, cuando ésta se expresa en ejercicio de la potestad disciplinaria, debe mantenerse al margen de erigirse en un nuevo momento para valorar la prueba, salvo que en su decreto y práctica se hubiere violado flagrantemente el debido proceso, o que la apreciación que de esa prueba hace el órgano disciplinario resulte ser totalmente contra evidente, es decir, reñida con el sentido común y alejada de toda razonabilidad. Por lo mismo, el control judicial del poder correccional (...) no puede ser el reclamo para que se haga una nueva lectura de la prueba que pretenda hacer más aguda y de un mayor alcance, pues esa tarea corresponde a las instancias previstas en el C.D.U.” (Negrillas de la Sala).*

Todo lo anterior implica que en sede judicial, el debate discurre en torno a la protección de las garantías básicas, cuando quiera que el proceso disciplinario mismo ha fracasado en esa tarea, es decir, cuando el trámite impreso a la actividad correccional resulta intolerable frente a los valores constitucionales más preciados, como el debido proceso, el derecho de defensa, la competencia del funcionario y de modo singular, si el decreto y la práctica de las pruebas se hizo atendiendo estrictamente las reglas señaladas en la Constitución y en la Ley.

A pesar de lo dicho, no cualquier defecto procesal está llamado a quebrar la presunción de legalidad que ampara a los actos de la Administración, pues la actuación disciplinaria debe adelantarse con estricta sujeción a las normas que la regulan, las cuales están inspiradas en las garantías constitucionales básicas.

En ese sentido, si de manera general los actos de la administración están dotados de la presunción de legalidad, esa presunción asume un carácter más valioso en el juicio disciplinario, en el cual el afectado participa de modo activo en la construcción de la decisión, mediante el ejercicio directo del control de la actividad de la administración, cuando ella se expresa en su fase represiva. Dicho en breve, es propio de la actividad disciplinaria, que el control de las garantías sea la preocupación central del proceso correccional. Por ello, cuando el asunto se traslada y emerge el momento del control judicial en sede Contencioso Administrativa, no cualquier alegato puede plantearse, ni cualquier defecto menor puede erosionar el fallo disciplinario.

3. Hechos probados

De los documentos que obran en el caso de autos, se encuentra demostrado que<sup>6</sup>:

- El señor Héctor Alonso Melo Vera, laboró en el Municipio de Tunja desde el 1° de junio del 1995, en el cargo de Profesional Universitario 340 - 09 de la Planta Global del Municipio de Tunja, con una asignación básica mensual de \$1.245.389.00<sup>7</sup>.

- Mediante Resolución No 0729 de 8 de abril de 2002, se ordenó la convocatoria de la Licitación Pública No. 001 de 2002, cuyo objeto era: “ la construcción del interceptor río Jordán sector occidente desde el pozo AW 121 al 132 AW (Tercera Etapa) en el Municipio de Tunja.”, por valor de \$380.637.581.00.

- Por Resolución No. 2332 de 4 de diciembre de 2001, el Alcalde Mayor de Tunja, designó el Comité Evaluador, encargado del estudio jurídico, técnico y financiero de las propuestas presentadas dentro de la Licitación Pública No. 001 de 2002; que en su parte resolutive entre los integrantes del mismo, se incluyó al señor Héctor Alonso Melo Vera, Profesional Universitario 340 grado 9.

- El Alcalde del Municipio de Tunja, por Resolución No. 1269 de 28 de junio de 2002, adjudicó a la firma CONSORCIO TUNJA 2002, la Licitación Pública No.001 de 2002, cuyo objeto era la construcción del interceptor del Río Jordán, sector occidente (tercera etapa) desde el pozo AW 121 al 132.

- El señor Bernardo Gil Zapata, presentó queja ante la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de evidenciar violación al proceso de Licitación Pública No. 001 de 2002, adelantado y adjudicado, afirmando que se desconoció el pliego de condiciones de la licitación en cuanto no cumplió, la firma seleccionada, con lo dispuesto en la sección II numeral 2; sección II numeral 14 y sección IV numeral 1°, de los mismos.

- Mediante Auto de 30 de octubre de 2002, la Procuradora Segunda Delegada encargada para la Contratación Estatal, dispuso abrir investigación disciplinaria contra varios funcionarios del Municipio de Tunja, entre ellos al señor Héctor Melo Vera, quienes integraron el comité de calificación de propuestas, por considerar que la entidad no atendió los parámetros que se establecieron en los términos de referencia, toda vez que el oferente seleccionado no cumplía a cabalidad con los requisitos de los pliegos de condiciones.

- Mediante Auto dictado el 17 de febrero de 2004<sup>8</sup>, la Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal: i) evaluó el mérito de la investigación disciplinaria y ii) formuló cargos contra el accionante.

- Se le endilgó al señor Héctor Alonso Melo Vera un CARGO ÚNICO así:

*“Respectivamente en sus condiciones de Profesional Universitario, Secretario Jurídico y Secretario de Servicios públicos del Municipio de Tunja (...) participaron en la etapa precontractual de la Licitación Pública No. 001 de 2002, signando la evaluación de las propuestas (...) y desconociendo el pliego de condiciones de la licitación: sección II numeral 2 licitantes elegibles y capacidad requerida, sobre la invitación a presentar ofertas a quienes estén debidamente inscritos en el Registro Único de la Cámara de Comercio, debidamente clasificados y calificados en la especialidad de grupo: actividad constructor: especialidad:01 obras civiles hidráulicas, grupo 04 dragado y canales, 07conducción de aguas; sección II numeral 14 en donde se dispone que es requisito para la adjudicación del contrato que el proponente cumpla con los requisitos de capacidad y calificación referidos y en caso que incumpla la oferta será rechazada; y sección IV numeral 1° en donde todos los integrantes del consorcio deben ser elegibles en los términos señalados en la sección II, y además deben estar inscritos en todas las especialidades y grupos de qué trata la sección ii numeral 2, de acuerdo a los grupos en los cuales van a participar.”*

*“(...)”*

*“Con la conducta posiblemente irregular puesta de presente en este cargo, los encartados al parecer incumplieron el mandato previsto en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.”*

- Agotadas las etapas del proceso disciplinario, el 9 de agosto de 2005, la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, resolvió:

"(...)"

*TERCERO. Declarar que el doctor HÉCTOR ALONSO MELO VERA, identificado con la cédula de ciudadanía No.79.310.556, en su calidad de profesional universitario de la Alcaldía de Tunja, es responsable disciplinariamente por el cargo formulado dentro de este proceso.*

*CUARTO. Como consecuencia de la anterior declaración, sancionar al citado doctor MELO VERA, ya identificado, con sanción disciplinaria de destitución del empleo de profesional universitario e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de diez (10) años."*

(...)

*NOVENO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 101 y 107 de la Ley 734 de 2002, súrtase la notificación a los doctores (...), HÉCTOR ALONSO MELO VERA, (...), advirtiéndoles que contra la presente decisión procede el recurso de apelación, ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General del Nación, el cual deberá interponerse verbalmente al momento de la notificación o, por escrito, dentro de los tres (3) días contados a partir de dicha diligencia, conforme a las previsiones de los normados 110, 111 y 115 de la citada ley, en consonancia con el numeral 1 del artículo 21 del Decreto 262 de 2000."*

En el anterior acto administrativo, *i)* se relacionaron los antecedentes de la investigación disciplinaria, *ii)* se efectuó una sinopsis de los cargos imputados al señor Héctor Alonso Melo Vera, *iii)* se analizaron los descargos que presentó el disciplinado, no allegó alegatos de conclusión, *iv)* se expusieron las consideraciones del Despacho frente a los cargos imputados, *v)* se efectuó el correspondiente análisis probatorio, *vi)* se determinaron claramente las faltas endilgadas al aquí demandante, *vii)* se expusieron los motivos y fundamentos de la declaratoria de responsabilidad disciplinaria y, *viii)* se dosificó la sanción.

Para sustentar la sanción impuesta al señor Héctor Alonso Melo Vera, la Procuradora Segunda Delegada para la Contratación Estatal, expuso los siguientes argumentos:

- En lo que tiene que ver con el demandante, precisó que fué requerido para que respondiera por haber signado la evaluación de las propuestas de la licitación pública No. 001 de 2002, desconociendo los principios de transparencia y de responsabilidad.

- Reiteró que en forma clara y expresa los términos de referencia de la licitación establecían los requisitos de elegibilidad, para los integrantes de los consorcios en la sección II numeral 2.

- Afirmó que además, uno de los integrantes del Consorcio Tunja 2002, no estaba clasificado en la especialidad y grupo requeridos, condiciones necesarias de acuerdo con lo establecido en la sección IV numeral 1° del pliego.

- No obstante lo anterior fueron suscritas la evaluación y la reevaluación, sin objeción ante la ausencia de requisitos perentorios.

- Frente a la contestación de las observaciones presentadas por el ingeniero Bernardo Gil Zapata, sobre los informes de evaluación, se limitan a plantear que los consorcios aúnan esfuerzos y capacidades, dejando de lado la rigurosa exigencia del pliego.

- Además, manifiesta el disciplinado, que los pliegos no condicionan expresamente a que la totalidad de los integrantes del consorcio deban cumplir los requisitos de clasificación; planteamiento que es refutado en el entendido que el inciso final del numeral 1 del documento en cuestión dice: "*Los integrantes del consorcio deben estar inscritos en todas las especialidades y grupos en los cuales van a participar*"; es decir que el requisito exigía, que todos los integrantes del consorcio debían tener la citada inscripción.

- En este orden, consideró que el asunto no es meramente formal o semántico, se trata de un aspecto de fondo, toda vez que se trata de requisitos previamente estipulados, es decir con carácter sine qua non.

- No aceptó el argumento de que los integrantes del Comité tuviesen profesiones técnicas y cada uno respondía de acuerdo a su campo académico, lo cierto es que todos firmaron sin objeciones, en consecuencia son responsables.
  
- Es así, que los integrantes del Comité Evaluador infringieron directamente las normas indicadas en el proveído acusatorio, el principio de transparencia, en particular el numeral 8 del artículo 24 del Estatuto Contractual, en cuanto se refiere a que las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder, y atenderán la prohibición de eludir los procedimientos de la selección objetiva.
  
- También se desconoció el principio de responsabilidad de que tratan los numerales 1 y 4 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; además los cánones 123, inciso 2 y 209 superiores, en lo que respecta a los principios de igualdad y moralidad.
  
- No aceptó el argumento que en caso de incumplimiento del contrato, los consorciados responden solidariamente.
  
- En estas condiciones, los implicados infringieron el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que señala como falta gravísima para los servidores públicos el participar en la etapa precontractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa.
  
- Concluyó diciendo que mantiene la calificación dolosa asignada en el auto de cargos.
  
- El señor Héctor Alonso Melo Vera, interpuso recurso de apelación, en contra de la anterior decisión, el cual fue resuelto por la Sala Disciplinaria, mediante acto administrativo de 4 de mayo de 2006<sup>9</sup>, en los siguientes términos:

“(…)”

*“CUARTO: CONFIRMAR en numeral TERCERO de la parte resolutive del fallo objeto de alzada, en cuanto declaró responsable disciplinariamente, al señor HÉCTOR ALONSO MELO VERA, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.310.596, en su condición de profesional Universitario de la Alcaldía del Municipio de Tunja, por las razones explicadas en precedencia.*

*QUINTO: CONFIRMAR el numeral CUARTO de la parte resolutive del fallo objeto de alzada, por el cual se sancionó al señor HÉCTOR ALONSO MELO VERA, con destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) años, por los motivos señalados en la parte considerativa de esta decisión.”*

- Si bien el sancionado solicita revocatoria de las sanciones impuestas, no habría lugar a considerar la petición, toda vez que dio trámite a los recursos de ley, no obstante la ley disciplinaria faculta al Despacho del Procurador General de la Nación para proceder de oficio.
  
- En este orden, y una vez estudiada la actuación disciplinaria adelantada, determinó el Despacho:

*“NO REVOCAR DIRECTAMENTE los fallos del 9 de agosto de 2005, proferido por la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa y del 4 de mayo de 2006 de la Sala Disciplinaria, por medio del cual impuso a “(…)” y a HÉCTOR ALONSO MELO VERA, Profesional Universitario, “(…)”, miembros del Comité evaluador de la Licitación No. 01 de 2002, sanción de destitución e inhabilidad General de diez años, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.”*

4. Del caso concreto.

A juicio del actor, los actos demandados están viciados de nulidad porque, con su expedición, la Procuraduría General de la Nación, incurrió en falsa motivación, desviación de poder, vulneración al debido proceso e ilegalidad de los actos demandados.

La Sala advierte que el accionante hizo manifestación de desconocimiento de la Ley en las decisiones acusadas, pero no controversió o discutió elemento alguno, que permita analizar causales de nulidad frente a las providencias demandadas.

Ahora bien, al argumento de vulneración del debido proceso y al derecho a la defensa, cuando aduce en sus descargos que solicitó como prueba las copias de investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación y del proceso que cursaba ante la jurisdicción contencioso administrativa, éstas fueron negadas por la Procuraduría Segunda Delegada para la Contratación Estatal, mediante Auto de 26 de abril de 2004, por ser consideradas superfluas, impertinentes e inconducentes; se resalta que no le asiste razón al actor al estimar desconocidos sus derechos, y, como bien lo dice repetidamente la Procuraduría, el accionante tuvo la oportunidad de apelar dicha decisión y no la impugnó, conforme al artículo 115 de la Ley 734 de 2002; además, se evidencia que las mencionadas pruebas aparecen en el expediente, en razón a que se concedieron a otro de los disciplinados dentro el mismo proceso, luego sí fueron se tuvieron en cuenta; es así que, la Procuraduría expone en forma clara, que la acción penal y la decisión inhibitoria de la misma, no exime de responsabilidad disciplinaria al demandante, por tratarse de acciones independientes, entonces mal puede el accionante, afirmar que le fue vulnerado el derecho al debido proceso.

Dentro de la categoría de "derecho sancionatorio" como expresión del *ius punendi* del Estado, se encuentran el derecho penal y el disciplinario, en los cuales se debe garantizar la efectividad de los derechos al debido proceso y a la defensa de los procesados, así como las garantías que se derivan de los mismos. No obstante, una y otra modalidad del derecho sancionador tienen objetos y finalidades distintas, por lo que, unos mismos hechos pueden dar origen a la acción penal y disciplinaria simultáneamente, sin que se pueda afirmar que con ello se desconoce el principio del *non bis in idem*.

En la sentencia C-244 de 1996, la Corte Constitucional señaló que para que se presente un quebrantamiento de este principio es necesario que en los dos procesos iniciados contra alguien se de una identidad en la persona, en la causa y en el objeto.

En relación con los procesos disciplinario y penal, *"la finalidad de cada uno de tales procesos es distinta, los bienes jurídicamente tutelados también son diferentes, al igual que el interés jurídico que se protege. En efecto, en cada uno de esos procesos se evalúa la conducta del implicado frente a unas normas de contenido y alcance propio."* No cabe duda de que si la causa y el objeto son diferentes en estas dos áreas del derecho punitivo, habrán de serlo en áreas tan diferentes como la disciplinaria y la comercial, la civil, la laboral y la de familia.

Pero, además, cabe aclarar que lo que se sancionaría disciplinariamente no sería el incumplimiento de una determinada obligación civil, comercial, laboral o de familia, sino la sistemática vulneración del orden jurídico por parte de un servidor público. Es decir, no se trataría de castigar incumplimientos determinados, sino la actitud de un funcionario de transgresión metódica del ordenamiento. En un momento dado, la acumulación de incumplimientos de las obligaciones legales por parte de un servidor público adquiere una entidad, una sustancia propia, distinta de la de cada uno de los hechos que configuran esa invariable actitud de desacato a las normas jurídicas. Es precisamente esa conducta autónoma y propia la que podría llegar a ser sancionada.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado:

*"(...) el ejercicio del derecho del Estado a sancionar (ius punendi) las faltas disciplinarias que cometan sus servidores para prevenir conductas contrarias al cumplimiento recto del servicio público y leal de la función pública, lesivas de los bienes jurídicos protegidos con ellas, debe estar revestido de todas las garantías de orden sustantivo y procesal, consagradas constitucional y legalmente para los regímenes sancionatorios, particularmente, en lo que hace al derecho penal<sup>10</sup>, en la medida en que ambos participan de elementos comunes. Sin embargo, la remisión a los institutos de ese derecho sólo es viable en el evento de una inexistencia de regulación específica y suficiente, habida cuenta que el derecho disciplinario constituye una disciplina autónoma e independiente de orden jurídico<sup>11</sup>.*

*Así pues, los principios del debido proceso, legalidad, favorabilidad, presunción de inocencia, igualdad ante la ley, reconocimiento de la dignidad humana, resolución de la duda en favor del disciplinado, entre otros, se muestran como rectores del proceso disciplinario en general<sup>12</sup>. Así mismo, dada la utilización extensiva de algunos de los elementos singulares del derecho penal sustantivo y procesal, resultan aplicables en el derecho disciplinario los principios atinentes a la tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y proporcionalidad de la sanción, con las adaptaciones convenientes a la finalidad ya señalada de este régimen. (...)"* (Negrillas de la Sala).

En este orden, la actuación disciplinaria se ajustó a la Constitución y a la Ley 734 de 2002 (aplicable en este caso).

A efectos de resolver el problema jurídico planteado, se debe precisar que -como ya se anticipó-, el control que ejerce esta jurisdicción respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria no se asimila a una tercera instancia, ni puede reabrir el debate que, sobre la responsabilidad del disciplinado, se surtió en sede administrativa. Cabe reiterar que la competencia de esta Sala se circunscribe a determinar la legalidad de los actos administrativos sancionatorios a la luz de las garantías constitucionales relacionadas con los derechos al debido proceso y a la defensa.

De otro lado, y a pesar de que los argumentos del actor fueron superfluos, la Sala encuentra que, del contenido de los fallos disciplinarios se advierte que en ellos, se analizaron los descargos, las pruebas en su integridad, las circunstancias que rodearon la comisión de la falta y la culpabilidad. En efecto, coincidieron en afirmar que el señor Héctor Alonso Melo Vera obró con dolo, en el entendido que conocía los pliegos de

la Licitación No. 001 de 2002, y que del contenido de éstos, se evidencia que eran precisos en las condiciones que se debían cumplir para participar en la convocatoria.

En este orden, fue determinante la Procuraduría, al señalar que con su conducta, el accionante violó los artículos 23, 24 numeral 8 y 26 numerales 1 y 4 de la Ley 80 de 1993, en el entendido que obvió las reglas preestablecidas para adelantar la evaluación de las propuestas dentro del proceso licitatorio del caso, en lo que corresponde a las secciones II numerales 2 y 14 y IV numeral 1° del pliego de condiciones; es así que el Informe del Comité Evaluador presentado, del cual hizo parte el accionante, lo suscribieron, manifestando que entre las firmas que cumplía con los requisitos exigidos para la Licitación No. 001 de 2002, estaba CONSORCIO TUNJA 2002, declarando este proponente, hábil para contratar, es así que, resalta la Procuraduría que se evidencia una infracción al deber funcional, pues el servidor desconoció los principios de transparencia, responsabilidad y los pliegos de condiciones de la licitación, por tanto se configuró la falta.

Es de mencionar que, teniendo en cuenta los fines del Estado, la actividad administrativa debe orientarse por los principios de economía, eficiencia y eficacia, en ese orden de ideas, es de trascendental importancia la responsabilidad otorgada al Comité Evaluador de las propuestas de la Licitación que nos ocupa, conforme a los artículos 23, 24 numeral 8 y 26 numerales 1 y 4 de la Ley 80 de 1993.

Por lo demás, la Sala no encuentra que al señor Héctor Alonso Melo Vera, se le hayan vulnerado sus derechos al debido proceso y a la defensa. Al contrario, en el plenario se acreditó que la Procuraduría General de la Nación, tramitó el proceso de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales vigentes, que se le dio la oportunidad de rendir descargos, de alegar de conclusión, de solicitar y controvertir pruebas, de recurrir las providencias dictadas en el trámite del proceso disciplinario y de poner de presente las nulidades procesales.

De este modo se reitera que los argumentos del demandante no son lo suficientemente consistentes, y que revisados los actos administrativos acusados la Sala no advierte contradicción argumentativa alguna que los vicie de nulidad. Al contrario: la Procuraduría General de la Nación expuso clara, razonada y coherentemente los argumentos [fácticos y jurídicos] por los cuáles consideró disciplinariamente responsable al señor Héctor Alonso Melo Vera, considerando que existe plena certeza sobre la responsabilidad del demandante, por faltar al deber funcional al enmarcar su conducta dentro de las prohibiciones para los servidores públicos, específicamente la contemplada en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

Por las consideraciones expuestas, esta Subsección concluye que las pretensiones de la demanda no pueden prosperar, toda vez que los actos demandados no adolecen de falsa motivación y tampoco se acreditó que la Procuraduría General de la Nación vulneró el derecho al debido proceso del señor Héctor Alonso Melo Vera. Encontrándose desvirtuados los cargos de la demanda, es claro que las decisiones mediante las cuales fue sancionado el actor con destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por el término de 10 años conservan la presunción de legalidad.

#### DECISIÓN

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

#### FALLA

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda instaurada por Héctor Alonso Melo Vera, contra la Procuraduría General de la Nación, por la cual pretendía la nulidad de las decisiones disciplinarias proferidas por esa Entidad, los días 9 de agosto de 2005, 4 de mayo de 2006, 27 de julio de 2006 y 28 de agosto de 2006, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada archívense las diligencias. Cúmplase.

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

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

<sup>1</sup> Demanda, presentada el 24 de noviembre de 2006, obra a folios 2 a 22 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Visible a folios 471 a 486 del cuaderno 6 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 495 a 504 del cuaderno 6 del expediente.

<sup>4</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias proferidas por la Subsección Segunda, Subsección B: *i*) Número interno 2108-2008, del 7 de abril de 2011, actor: José Néstor González Romero, *ii*) Número interno: 532-2010, del 12 de mayo de 2011, actor: David Turbay Turbay, *iii*) Número interno: 2157 de 2005, del 19 de mayo de 2001, actor: Remberto Enrique Corena Silva y, *iv*) Número interno: 1460-2009, del 23 de junio de 2011, actor: Miguel Ángel García López.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B". C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Expediente No 11001032500020050011300. No. Interno: 4980-2005. Actor Diego Luís Noguera Rodríguez contra la Nación – Procuraduría General de la Nación.

<sup>6</sup> Se enunciarán los hechos probados relacionados con el trámite del proceso disciplinario, los cargos endilgados al actor y las razones que expuso de Procuraduría General de la Nación para imponer la sanción. Posteriormente, en el análisis de los cargos formulados por el Señor Héctor Alfonso Melo Vera en la demanda, se analizará el material probatorio en su integridad, de manera conjunta y simultánea con cada cargo/ fundamento de derecho.

<sup>7</sup> Así consta en la certificación visible a folio 190 del expediente.

<sup>8</sup> Folios 269 a 293 del expediente.

<sup>9</sup> Visible a folios 774 a 807 del expediente.

<sup>10</sup> Ver la Sentencia T-438/92, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> Ver la Sentencia C-769/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell, antes citada.

<sup>12</sup> Ver la Sentencia C-310/97, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

---

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 10:53:13