



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

Consejero de Estado: Jorge Portocarrero Banguera

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	: 25000-23-42-000-2019-01013-01
Número Interno	: 3598-2023
Demandante	: Juan Lozano Galdino
Demandada	: Nación – Procuraduría General de la Nación
Medio de control	: Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema	: Disciplinario – supervisor de contrato incumplimiento de deberes.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 1° de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, que negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Juan Lozano Galdino en contra de la Nación – Procuraduría General de la Nación.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

El demandante Juan Lozano Galdino, por conducto de apoderado, acude a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para solicitar lo siguiente:

1.1. Pretensiones.

Declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en los fallos disciplinarios del 16 de agosto de 2018, proferido por la Procuraduría Regional del Amazonas, y del 29 de noviembre de 2018, emitido por la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación, por medio de los cuales lo sancionaron con destitución e inhabilidad general por 10 años.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la cancelación del registro de la sanción de destitución e inhabilidad del Sistema de Información “SIRI” de la Procuraduría General de la Nación.

Los hechos en que se fundan las pretensiones son los siguientes:



El actor manifiesta que, fue secretario de gobierno y de asuntos sociales del departamento del Amazonas desde el 4 de abril de 2016 al 23 de octubre de 2017, esta última fecha en que le aceptaron la renuncia del cargo, para tomar posesión en la misma entidad territorial en calidad de secretario de Planeación y Desarrollo Territorial del departamento del Amazonas, cargo en el que se posesionó el 23 de octubre de 2017 hasta el 8 de mayo de 2018.

Argumenta que, durante el ejercicio del cargo en calidad de secretario de gobierno y asuntos sociales del departamento del Amazonas fue designado como supervisor del contrato 01268 del 03 de noviembre de 2016, celebrado por el ente territorial y la empresa Credibambú con el objeto de adquirir con cargo a los recursos del Fondo de Seguridad Ciudadana “FONSET”, la compra de varios vehículos con unas especificaciones técnicas requeridas por el Departamento de la Policía Nacional de Amazonas.

Precisa que, el contratista entregó los vehículos al almacén general de la Gobernación del Amazonas, quien, en cumplimiento de la competencia, recibió de acuerdo con el comprobante de entrada y devolutivos a entera satisfacción, todo conforme al manual de funciones y procedimientos de las diferentes dependencias y cargos del ente territorial contenida en la Resolución 2405 del 19 de agosto de 2016.

Que, de acuerdo con el manual de funciones de la entidad, no prevé que el supervisor del contrato tenga la función el recibir el objeto contratado, puesto que, la competencia está asignada al almacén y el supervisor sólo ejerce el control del recibo realizado por la dependencia a cargo, manifestando que, el almacén no informó de observación alguna.

Agrega que la Procuraduría Regional del Amazonas inició proceso disciplinario por el cual lo sanciona en primera instancia con falsa motivación, al considerar que el supervisor debió recibir material, directa y personalmente los bienes del contrato, el cual presentó faltantes que fueron ignorados por el delegado del almacén general que recibió los bienes de acuerdo con su competencia y donde obra la prueba testimonial del señor César Augusto Gómez Porras, que acepta excusando el error al confundir pantalla del radio de vehículos con los monitores de los computadores exigidos en el contrato, el lector de huella digital y conexión de red nacional y local de la Policía.

Enfatiza que, la Procuraduría General de la Nación no consideró las pruebas testimoniales que establecen que el almacén general de la Gobernación recibió los



bienes objeto del contrato y que luego aceptan el error que los bienes fueron recibidos a satisfacción existiendo faltantes.

Establece que, los fallos de primera y segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación, por los cuales lo sancionan con destitución e inhabilidad general por 10 años, están falsamente motivados por falta de apreciación del manual de procedimientos de la entidad y desconoce la autonomía territorial.

1.2. Normas violadas y concepto de violación.

Constitución Política: artículos 6, 13, 29, 83, 287 y 305 (numeral 7); Ley 734 de 2002: artículos 15, 19, 20, 23, y 170 (numeral 3); Decreto 785 de 2005: artículos 27 y 28; y Resolución 2405 de 2016.

Como concepto de violación, el apoderado del accionante señaló que, los actos acusados se encuentran viciados de nulidad por lo siguiente:

Precisa que, cumplió con las funciones de supervisor del contrato 01268 del 3 de noviembre de 2016, celebrado entre el departamento del Amazonas y la empresa “Credibambú”, y para ese momento estaba vigente el manual de supervisión e interventoría contenido en la Resolución 2405 del 19 de agosto de 2016.

Adujo que de acuerdo con la anterior reglamentación, le correspondió realizar el seguimiento y control del contrato; sin embargo, respetando la competencia funcional vigente de la administración, puesto que, la función de recibir los bienes objeto de adquisición de la entidad estaba a cargo del profesional universitario del almacén general que se ocupaba de realizar el comprobante de entrada de los bienes y realizar los registros de contabilidad, el cual certificó recibir a entera satisfacción los bienes y servicios objeto del contrato.

Que en su condición de supervisor recibió la copia del comprobante de ingreso del contrato 01268-16, conforme lo previsto en el manual de funciones capítulo 9 de los estudios previos del mencionado contrato, precisando que el fallo de primera instancia esta falsamente motivado al señalar que, no era responsabilidad de la dependencia del almacén recibir a satisfacción con las especificaciones técnicas los elementos contratados omitiendo las normas departamentales.

Que la responsabilidad en su sentir corresponde a la señora Lilia Pinto que hace parte de las funciones del almacén, quien inicialmente también fue destituida e inhabilitada por 10 años y posteriormente le fue modificada la sanción por



suspensión de nueve (9) meses, cuando la causa que origina la sanción fue por recibir a entera satisfacción los bienes objeto del contrato y que esto vulnera el derecho a la igualdad al confirmar la sanción de 10 años que le fue impuesta en calidad de supervisor del contrato.

Que en la actuación administrativa vulneró el debido proceso al no valorar debidamente las pruebas documentales como la Resolución 2405 del 19 de agosto de 2016, manual de funciones y los testimonios en que se indicaba que fue el almacén que recibió los bienes del contrato.

2. Contestación de la demanda.

Corrido el traslado de la demanda a la Procuraduría General de la Nación de conformidad con lo ordenado por auto admisorio de la demanda del 10 de octubre de 2019¹, notificado por correo electrónico el 21 de octubre de 2019², la Procuraduría General de la Nación contestó la demanda³, en los siguientes términos:

Se opone a las pretensiones de la demanda, señalando que, el demandante fue designado como supervisor del contrato de compraventa, advirtiéndose desde el estudio previo que era la persona encargada de ejercer el control al negocio jurídico, siendo su responsabilidad la verificación directa de los bienes y de las especificaciones técnicas entregados por el contratista conforme lo establece los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Manifiesta que, el proceso disciplinario se respetó el debido proceso y el derecho de defensa al demandante al considerar que: (i) la formulación de cargos se hizo mención de las conductas imputadas y la consagración de cada una de ellas constitutivas de falta disciplinaria; (ii) indicó las normas que establecían el deber jurídico incumplido; (iii) formuló la imputación subjetiva respecto a cada conducta y se explicó el sentido y alcance; (iv) calificó las faltas; y (v) estudió las pruebas que sirvieron de base para la sanción, razón por la cual considera que no le asiste la razón al demandante.

3. La sentencia de primera instancia⁴.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”,

¹ Folios 75 a 78 cuaderno físico.

² Folio 80 cuaderno físico.

³ Folios 87 a 94 cuaderno físico

⁴ Folios 142 a 169 del cuaderno físico



mediante sentencia proferida el 1° de marzo de 2023, (i) negó las pretensiones de la demanda, (sin condena en costas) por considerar:

Indicó que, el actor no puede evadir su responsabilidad argumentando que la función de recibir no le fue atribuida en la ley y que su labor de seguimiento y control del contrato era gestionar los tramites subsiguientes al recibo material de la cosa, pues contrario a la manifestado, la labor de recibir sí le fue atribuida y ello se desprende de la naturaleza misma de la figura jurídica de supervisor, el cual debe velar en el cumplimiento del objeto contractual conforme lo estipula el manual de supervisión e interventoría del departamento del Amazonas.

Enfatizó en que, la función del supervisor abarca la vigilancia permanente de la ejecución del objeto contratado, para asegurar el normal desarrollo y cabal cumplimiento de lo pactado, lo cual implica la supervisión material relativa a la comprobación efectiva y material de la ejecución y cumplimiento del objeto contractual, de lo que deriva el pago de las obligaciones contraídas.

Precisó que, la supervisión de un contrato estatal consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico ejercido, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, lo cual implica la participación directa y material en el acto de recibo de los bienes ya que es lo único que permite constatar y cotejar que entregado cumpla con las especificaciones requeridas por el ente territorial.

Destacó que, con ocasión a la queja que dio lugar al proceso disciplinario, el demandante procedió a liquidar el contrato logrando la devolución económica que compensó los elementos técnicos faltantes en las camionetas adquiridas para la Policía del Amazonas y fue justo en ese momento, que el contratista presentó un informe ante la entidad territorial manifestando que por motivos ajenos a su voluntad no pudo cumplir con la entrega de los artículos y trabajos de acuerdo con los pliegos de condiciones.

Analizó que, la importancia del reproche disciplinario, no se refiere solo al aspecto económico de la contratación sino al deber de transparencia, moralidad administrativa e igualdad, puesto que, de haberse conocido, como se presentó en el informe del contratista, que no podía cumplir materialmente con ciertos requerimientos del pliego de condiciones, lo cual era previsible, los distintos participantes de la contratación hubieran competido en plano de oportunidades distinta al que se surtió.

En cuanto a la violación al derecho a la igualdad al manifestar que otra persona



implicada en los hechos disciplinarios la segunda instancia modificó la sanción de destitución de diez (10) años, a nueve (9) meses, no fueron de recibo para la primera instancia, puesto que, no se trata de situaciones idénticas, en razón a que ambos funcionarios ocupaban cargos distintos y tenían asignadas funciones disimiles, además el actor tenía la calidad de supervisor del contrato , en el cual le era exigible una responsabilidad distinta y no se puede hacer las comparaciones entre supuestos diferentes.

Por otra parte, en lo referente a la violación de la entidad disciplinaria de la autonomía de las entidades territoriales en relación con la regulación del manual de funciones y procedimientos del almacén general del departamento del Amazonas, concluyó que el manual no relevó al supervisor del contrato de la función de verificación de los bienes y servicios adquiridos, en virtud que, la Resolución 2405 de 2016, tuvo como fundamento los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011, normativa superior que no puede ser desconocida por una norma inferior expedida por el ente territorial.

Por último, en relación con la inconformidad del actor en que no se tuvo en cuenta como atenuante de la falta los antecedentes disciplinarios, señala que, esa afirmación no compasa con la realidad fáctica, pues las decisiones disciplinarias tuvieron en cuenta los factores del artículo 47 de la Ley 734 de 2002, en el cual no registraba sanciones durante los últimos 5 años e impuso la menor sanción de la falta a título de culpa gravísima.

4. Recurso de apelación⁵.

La parte demandante en la oportunidad procesal interpuso recurso de apelación en contra la sentencia de primera, solicitando que se revoque, en consideración a los siguiente:

Manifiesta que, la sentencia de primera instancia se encuentra viciada por defecto fáctico por falta de indebida valoración de las pruebas configurando un error ostensible que afectó directamente la decisión al no valorar adecuadamente el manual de funciones y procedimientos del almacén general y la supervisión de los contratos Resolución 2405 de 2016, efectuada conforme al mandato del Decreto 785 de 2005, que faculta a las autoridades territoriales a adecuar la planta de personal y el manual específico de funciones, los cuales se desconocieron, pues el supervisor del contrato no se le puede imponer deberes y obligaciones no previstas

⁵ Folios 173 a 180 expediente físico.



en las normas del citado manual territorial, desconociendo la potestad reglamentaria de las autoridades territoriales contenido en los artículos 1 y 228 de la Constitución Política, y la fuerza de ejecutoria del acto administrativo que regula el manual de funciones.

Reitera que, la función de recibir los bienes objeto de contratación, corresponden al almacén de la Gobernación del Amazonas, según el manual de funciones y procedimientos, que era la única dependencia de la administración legalmente habilitada para recibir los bienes adquiridos.

5. Alegatos de conclusión⁶.

En auto del 21 de marzo de 2024, el despacho sustanciador admitió el recurso de apelación. Conforme con el numeral 3 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, en cuanto no fue necesario el decreto de pruebas, no hubo traslado a las partes para alegar.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Subsección es competente para conocer en segunda instancia de este proceso de conformidad con lo establecido en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)⁷, en esta instancia se emitirá pronunciamiento sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

2. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si en la sentencia del 1º de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, incurrió en defecto fáctico por la indebida valoración del manual de funciones y procedimientos, al desconocer que, en la función de supervisor del contrato, al actor no le correspondía recibir los bienes objeto de este.

⁶ Folio 189 expediente físico.

⁷ «ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia».



Para desarrollar el problema jurídico planteado la Sala se refiera: (i) precedente de unificación SU-00316 sobre el control integral de los actos disciplinarios; (ii) la responsabilidad del supervisor en el control técnico, administrativo y jurídico en la contratación estatal; y (iii) caso concreto.

2.1. Precedente de unificación de control integral de los actos disciplinarios.

Esta Corporación judicial en sentencia SU-00316 de 2016, estudió la legalidad de las sanciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación en contra de la señora Piedad Esneda Córdoba, proceso que fijó postura de unificación respecto a los actos proferidos por el ente de control disciplinario, en el sentido que corresponde al juez de la Jurisdicción Contencioso Administrativo efectuar un control integral de los actos sancionatorios, precisando:

«[...]»

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

Con estos fundamentos, la Sala Plena de este órgano colegiado, estableció las siguientes reglas:

«**Primero: Se unifica** el alcance del control judicial de los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

1. La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral^[79] de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la ley 734, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
2. El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1.º del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.»

Con fundamento en lo expuesto, corresponde a los jueces ejercer un control integral de los actos administrativos disciplinarios para garantizar la tutela judicial de la persona sancionada, siendo un postulado de la Constitución Política el respecto de



la dignidad humana, el trabajo, asegurando dentro los fines la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

2.2. La responsabilidad del supervisor en el control técnico, administrativo, financiero y jurídico en la contratación estatal.

La Constitución Política, en el artículo 6 precisa que: «Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.»

En efecto, para dar cumplimiento al principio de legalidad y la responsabilidad de los servidores públicos, para el ingreso a la función pública el artículo 122 *ídem*, diseña que, no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y ningún empleado entrará a ejercer el cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Bajo estos parámetros, la Corte Constitucional⁸, señaló que, «la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. (...) En consecuencia, según este principio, la función pública debe someterse estrictamente a lo que dispongan la Constitución y la ley».

Ahora bien, en materia de contratación estatal, es un tema de alta relevancia en nuestro Estado social de derecho, puesto que, a través de ella, las entidades públicas cubren las necesidades insatisfechas y logran la construcción de tejido social y un orden justo y social.

En ese sentido, el contrato estatal debe siempre corresponder a los negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demande el interés público, que no puede ser resultado de improvisación, para tal efecto, la entidad contratante debe planear la contratación con los estudios, diseños, los riesgos y demás factores que permitan establecer la viabilidad del proyecto.

Así las cosas, para efectos de buscar que la contratación cumpla el objetivo, el legislador creó dos figuras para la vigilancia y control de la actividad contractual denominados supervisor o interventor cuya función es el seguimiento de control técnico, administrativo, financiero y jurídico del contrato, siendo un papel importante dentro de la función pública.

⁸ Sentencia T-682 de 2015.



Por lo expuesto, se tiene que, la Ley 1474 de 2011, estableció las siguientes responsabilidades para el supervisor e interventor:

«ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1o. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:



No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

PARÁGRAFO 2o. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal:

k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.

PARÁGRAFO 4o. Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.»

Como se observa de las normas que preceden, el supervisor e interventor del contrato estatal cumple una función importante para proteger el principio de la moralidad administrativa, prevenir los actos de corrupción con la vigilancia permanente para la ejecución debida del contrato, para ello, la ley lo faculta del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato, con la potestad de solicitar informes al contratista y verificar la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad, pues no exigirla constituye una falta gravísima por omisión.

2.3. Caso concreto.

El señor Juan Lozano Galdino, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pretende la nulidad de los fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría General de la Nación, mediante los cuales le impuso la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) años, al hallarlo responsable de la falta disciplinaria a título de culpa gravísima al suscribir el



acta del 27 de diciembre 2016, mediante la cual certificó el cumplimiento del objeto del contrato 1268 de 2016, por lo anterior, solicita la nulidad de los actos acusados y la cancelación del registro de la sanción.

En la actuación administrativa de la Procuraduría General de la Nación, estableció (I) la conducta típica en contra del actor en su condición de secretario de gobierno y asuntos sociales y de supervisor del contrato de compraventa 1268 de 2016 por haber suscrito el acta de supervisión del 27 de diciembre de ese mismo año, donde certificó el cumplimiento a satisfacción del objeto contratado, (II) precisó la ilicitud sustancial en el incumplimiento de las funciones, obligaciones y deberes contenidos en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y (iii) la culpabilidad en la conducta típica ilícita y sustancial con culpa gravísima al suscribir el acta de supervisión cuando el contrato no se ejecutó a cabalidad, por lo cual le impuso la sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 10 años para ejercer cargos públicos.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", negó las pretensiones de la demanda, al considerar que el actor pretendió evadir su responsabilidad en condición de supervisor del contrato de la labor de seguimiento y control de los bienes adquiridos por la entidad, en el cual se demostró la omisión en la función de seguimiento y control técnico, financiero, contable y jurídico del contrato, certificando a satisfacción el cumplimiento de un contrato, siendo la realidad otra, sin lograr demostrar la ilegalidad de los fallos disciplinarios.

Inconforme con la decisión de primera instancia, el actor expone que, no fueron valoradas las pruebas documentales contenidas en el manual de funciones y procedimientos del almacén general y la supervisión de los contratos de acuerdo con la Resolución 2405 de 2016, la cual no estableció el deber de recibir bienes adquiridos por la entidad y las decisiones disciplinarias rompen con el principio de autonomía territorial para adecuar la planta de empleos global de la entidad.

Ahora bien, la Sala encuentra probado en el expediente que, la Gobernación del Amazonas celebró el contrato 001268 de 2016 con el objeto de la compraventa de vehículos automotores uniformados para el Departamento de Policía de dicha jurisdicción, en el marco de fomentar la seguridad ciudadana rural y urbana, la protección a la vida de la ciudadanía, que permita la consolidación de un departamento seguro, próspero y confiable de conformidad con el fondo de seguridad, con la siguiente descripción de los bienes adquirir:



ITEM	DESCRIPCION	CANT.	COTIZACION EMPRESA CREDITAMBU		COTIZACION EMPRESA INTER CUSTMS	
			V. UNITARIO	V. TOTAL	V. UNITARIO	V. TOTAL
1	Camioneta 4x4 incluye* computador portátil. Radios conectados a la base de datos regional y nacional y lector	2	\$156.000.000	\$ 312.000.000	\$ 160.000.000	\$320.000.000

*Además debe incluir todas las características técnicas y acondicionamientos que se describen en las especificaciones técnicas del objeto.

Elaboro: Milton Miranda Fecha: Noviembre 2016	Revisó: Jairo Nixon Espejo - Jefe de la Oficina Asesora Jurídica Compraventa Automotores Policía 2016
--	--

Calle 10 No 10-77 Teléfono: 098 592 6629 Fax: 098 592 7199
Leticia, (Amazonas) Colombia www.amazonas.gov.co



de huellas digital						
2	Motocicleta 150 cc	2	\$11.823.440	\$ 23.646.880	\$ 12.340.716	\$24.681.431
3	Motocicleta 150 cc 4 tiempos	2	\$11.040.000	\$ 22.080.000	\$ 11.523.000	\$23.046.000
4	Motocicleta 200 cc	1	\$19.988.960	\$ 19.988.960	\$ 20.963.477	\$20.863.477
5	Motocicleta 115 cc motor 4 tiempos	1	\$10.166.408	\$10.166.408	\$10.611.188	\$10.611.188
TOTAL:						\$ 387.882.248

En la cláusula segunda del contrato estableció las obligaciones del contratante para ejercer el control sobre el cumplimiento de los bienes a entregar a través del supervisor, función asignada al actor en calidad de gerente de gobierno y asuntos sociales y la cláusula novena, indicó las siguientes funciones; (i) atender el desarrollo de la ejecución del contrato, (ii) comunicar de forma oportuna a la oficina jurídica, mediante informe de interventoría, las circunstancias que afecten el normal desarrollo del contrato, (iii) elaborar técnica y oportunamente las actas y/o constancias requeridas para el cumplimiento y eficaz ejecución del contrato, (iv) comunicar en forma oportuna a la oficina jurídica de hechos constitutivos de mora e incumplimiento por parte del contratista, (v) exigir al contratista periódicamente la presentación de informes de avance de ejecución de las obligaciones contractuales y remitirlos a la oficina jurídica para que reposen en el expediente del contrato, (vi) suscribir actas de variación de cantidades o compensación de cantidades.

En ejercicio de la designación de supervisor el demandante suscribió con el contratista el acta de inicio del 03 de noviembre de 2014, señalando como plazo de entrega de los bienes adquiridos por la entidad territorial a partir del 28 de noviembre hasta el 27 de diciembre de ese mismo año, posteriormente, aprueba el acta de supervisión del contrato 01268 de 2016, certificando que el contratista cumplió a satisfacción con el objeto contractual.

La Procuraduría inició la investigación en contra del demandante, atendiendo la queja disciplinaria del 27 de mayo de 2017, presentada por el coronel Juan Carlos León Jaime, comandante de policía del departamento del Amazonas, quien denunció los presuntos sobrecostos y elementos no entregados por cuenta de la gobernación y mediante providencia del 12 de abril de 2018, la entidad demandada estableció la procedencia del trámite verbal conforme el artículo 177 de la Ley 734 de 2002, identificando como autores de la presunta falta y cargos a los señores Juan



Carlos Lozano Galdino en calidad de secretario de gobierno y asuntos sociales y a la señora Liliana Pinto, en calidad de secretaria de despacho.

Mediante fallo del 16 de agosto de 2018, la Procuraduría Regional Amazonas, sancionó al actor quien se desempeñó como secretario de gobierno y asuntos sociales y supervisor del contrato 01260 de 2016, con destitución del cargo e inhabilidad general de diez (10) años, con ocasión a la falta calificada como gravísima enmarcada en la descripción típica del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, que dispone:

«34. **ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS.** <Artículo derogado a partir del 29 de marzo de 2022, por el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019> Son faltas gravísimas las siguientes:

[...]

<Numeral modificado por el párrafo 1o. del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> No exigir, **el supervisor o el interventor**, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, **o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.** También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.»

Por su parte, la segunda instancia de la actuación administrativa disciplinaria confirmó el fallo de fecha 16 de agosto de 2018 en contra del actor quien se desempeñó como secretario de gobierno y asuntos sociales y supervisor del contrato de compraventa 1268 de 2016.

En atención a lo expuesto, al señor Juan Lozano Galdino en calidad de supervisor del contrato 01268 de 2016 le correspondía atender las disposiciones fijadas en las cláusulas contractuales, como sucede con la cláusula segunda que determinó la obligación del contratante para ejercer el control sobre el cumplimiento de los bienes a entregar a través del supervisor, así como las estipuladas en la cláusula novena, entre otras, la función de (i) atender el desarrollo de la ejecución del contrato, (ii) comunicar de forma oportuna a la oficina jurídica, mediante informe de interventoría, las circunstancias que afecten el normal desarrollo del contrato, (iii) elaborar técnica y oportunamente las actas y/o constancias requeridas para el cumplimiento y eficaz ejecución del contrato, (iv) comunicar en forma oportuna a la oficina jurídica de hechos constitutivos de mora e incumplimiento por parte del contratista.

Advertido lo anterior, es claro para la Sala que el actor en su condición de supervisor del contrato 01268 de 2016, omitió realizar la función de vigilancia del objeto contratado, para ello estaba facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, no solo por lo



establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, sino además, porque en la cláusula novena del contrato le señaló funciones específicas con el fin de evitar el incumplimiento del contratista, aunado que, el manual de supervisión de la entidad.

Sumado a lo anterior, se trae a colación que la Resolución 2405 del 19 de agosto de 2018, por la cual se reglamenta el manual de funciones de supervisión de la Gobernación de Amazonas, en los lineamientos generales capítulo XIII, para el ejercicio de estas competencias, dispone:

“La comunicación entre el supervisor/interventor y el contratista, y de éste último, con el supervisor y/o interventor, es absolutamente formal, es decir siempre, deberá constar por escrito y debe estar debidamente radicada en el Archivo de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación de Amazonas.

(...)

El supervisor y/o interventor revisará que los sitios de entrega de elementos, y ubicación de materiales, localizaciones, etc., corresponda al señalado en los pliegos de condiciones.

(...)

El supervisor y/o interventor realizará evaluación previa a la finalización de los trabajos, bienes y/o servicios, e indicará al contratista los faltantes y deficiencias de la obra, bien o servicio, con el fin de que sean subsanados en el período restante para el vencimiento del plazo contractual.

En el evento de presentarse diferencias entre el bien o servicio solicitado y lo recibido, se procederá a su devolución, dejando constancia de ello. Lo anterior debe efectuarse dentro del término señalado en el pliego de condiciones o en el contrato. Corresponde al supervisor y/o interventor, según sea el caso, realizar la confrontación de la obra, del bien o servicio que recibe, con respecto a lo contratado, respondiendo por las irregularidades presentadas.

Recibo de las obras, bienes y servicios: El supervisor/interventor deberá recibir y aceptar las obras, los bienes y servicios contratados, de conformidad con las especificaciones y características estipuladas en el contrato, y dentro de los términos allí señalados. Al recibo de los mismos se efectuará la verificación correspondiente, de acuerdo con las cantidades, unidades, calidades, marcas, precios y descripción del bien o servicio.”

Del manual de funciones se advierten las obligaciones a cargo del actor, al ser designado supervisor del contrato aludido en párrafos precedentes, según el cual le correspondía dentro de su deber funcional como empleado de la entidad recibir los bienes y servicios contratados de acuerdo con las especificaciones y características señaladas en el contrato, lo que determina a simple vista que, el actor actuó con desobediencia, indisciplina, y poca eficiencia en el ejercicio de sus funciones en su condición de supervisor⁹.

⁹ “El supervisor de los contratos siempre debe ser un funcionario de la Entidad Estatal. Para su selección debe tenerse en cuenta que el mismo no requiere un perfil predeterminado, pero que sí es necesario que pueda actuar al menos como par del contratista y que tenga asignadas funciones relacionadas con el objeto contractual”. Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría Colombia Compra Eficiente.



Por lo expuesto, no le asiste razón al actor al tratar de justificar su actuar con normas de orden territorial, cuando en su condición de servidor público juró cumplir la Constitución y la ley, adicionalmente, el contrato estableció unas funciones específicas para evitar el incumplimiento del objeto contratado, por lo tanto, los actos acusados se expidieron en cumplimiento a la legalidad, donde se observa que, la conducta disciplinaria consistió en el incumplimiento de los deberes funcionales.

Por último, en lo que corresponde el control integral de los actos disciplinarios, implica el estudio de la conducta del sujeto disciplinable, donde se observa que, la entidad demandada adelantó el procedimiento verbal conforme lo dispone los incisos 1 y 2 del artículo 175 la Ley 734 de 2002, cuando se está en presencia de la falta gravísima contenida en el artículo 48 de esa misma disposición, en ese orden de ideas, el procedimiento se adelantó cumpliendo los requisitos de legalidad de la actuación administrativa.

Superado lo anterior, en el expediente se evidencia que, el fallo de primera instancia se profirió en audiencia del 16 de agosto de 2018, cumpliendo lo ritual del artículo 178 de la Ley 734 de 2002 y en el contenido se identificó al investigado el señor Juan Lozano Galdino, con el resumen de los hechos, análisis de las pruebas, y los fundamentos de la calificación de la falta.

Continuando con estudio integral de los actos acusados, tipicidad, ilicitud sustancial, la culpabilidad y gradualidad de la sanción, como deber de la jurisdicción contencioso administrativa en la garantía de un orden justo, se observa que en lo referente a la conducta típica en el caso del actor la entidad demandada observó la condición del ex servidor público y supervisor del contrato de compraventa 1268 de 2016, la suscripción del acta de supervisión de fecha 27 de diciembre de 2016, en la cual certificó recibir a satisfacción el objeto contratado, sin ser esto cierto, ante la falta del computador portátil, radios conectados a la base datos regional y nacional y lector de huella digital, por lo cual le fue imputando la conducta del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

En lo que corresponde a la ilicitud sustancial, la entidad demanda estableció para el caso del demandante el incumplimiento injustificado de los deberes por los cuales quebrantó los principios rectores de la función pública, al precisar:

«[...] si el señor Juan Lozano Galdino, hubiera actuado de manera diligente con la responsabilidad, como se lo exigía la función de supervisor del contrato 1268 de 2016, no hubiese expedido la certificación a entera satisfacción del mencionado negocio, ordenando el pago de los elementos no recibidos por la entidad afectando de igual manera el principio de moralidad.»



Siguiendo con el elemento de culpabilidad, precisó que, el actor en condición de secretario de gobierno y asuntos sociales y supervisor del contrato 01268 de 2016, quien tenía la obligación de revisar las características técnicas de todos los elementos entregados por el contratista en la ejecución del contrato y no lo hizo, pero certificó el cumplimiento del objeto contractual, sin que realmente se haya cumplido el mismo, calificando su actuar con culpa gravísima, en ese entendido, se analizó la conducta bajo una perspectiva subjetiva conforme el artículo 13 de la Ley 734 de 2002.

En ese sentido, es claro para la Sala que el actor en su condición de exservidor público no logró el objetivo principal de la función de supervisor que implicaba el seguimiento y control de la calidad de los bienes adquiridos por la entidad conforme lo dispone los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y la cláusula novena del contrato 01268 de 2016.

Por último, en cuanto a la gradualidad de la conducta el órgano de control aplicó los criterios establecidos en el artículo 47 de la Ley 734 de 2002, destacando que el actor no registra sanción disciplinaria dentro de los 5 años anteriores, demostró poca diligencia y eficiencia en el desempeño del cargo o función y que pertenece a nivel directivo.

En conclusión, la Sala en el estudio integral de los fallos disciplinarios demandados, no advierte causal de nulidad alguna, razón suficiente para confirmar la decisión de primera instancia, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

2.4. Condena en costas.

Sobre la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, «[...] *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación [...]*». Siendo así, teniendo en cuenta que en el trámite no se observa que se hayan causado, ni de las partes un actuar temerario, esta Sala no condenará en costas a la parte vencida y procederá a revocar la condena en costas ordenada en la primera instancia.

III. DECISIÓN

En atención a lo anterior, la Sala procederá a confirmar la sentencia del 1 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, que negó las pretensiones de la demanda interpuesta



por el señor Juan Carlos Galdino, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 1° de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, por el cual negó las pretensiones de la demanda promovida por el señor Juan Carlos Galdino, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Por Secretaría, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

Firmado electrónicamente
JORGE PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS

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