



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

#### CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
**Demandante:** Adriana Loaiza Jiménez  
**Demandado:** Nación, Procuraduría General de la Nación  
**Temas:** Disciplinario

#### SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

---

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el primero (1.º) de agosto de dos mil diecinueve (2019), por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

#### 1. Antecedentes

##### 1.1. La demanda

##### 1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la señora Adriana Loaiza Jiménez formuló demanda, en orden a que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) decisión de 27 de enero de 2016, emitida, en primera instancia, por la Procuraduría Provincial de Pereira, por medio de la cual fue declarada responsable disciplinariamente la señora Adriana Loaiza Jiménez y se le impuso sanción de



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 20 años; ii) fallo de 25 de julio de 2016, proferido por la Procuraduría Regional de Risaralda, que confirmó parcialmente la decisión inicial, modificando la sanción a destitución e inhabilidad general por el término de 10 años; y iii) Resolución 694 de 18 de agosto de 2016, por medio de la cual el alcalde del municipio de Dosquebradas ejecutó la sanción disciplinaria.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó i) condenar a la entidad demandada a reconocer y pagar los salarios y prestaciones sociales que dejó de devengar desde que se ejecutó la decisión disciplinaria y hasta cuando, efectivamente, se produzca el pago, así como los perjuicios morales a los que fue sometida; y, ii) ordenar la actualización de las sumas que resulten de la condena, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **1.1.2. Hechos**

Como hechos relevantes, el apoderado judicial de la demandante señaló los siguientes:

i) El 2 de enero de 2007, a través del Decreto Municipal 002 de 2 de enero de 2007, la alcaldesa municipal de Dosquebradas nombró a la señora Adriana Loaiza Jiménez en el cargo de directora administrativa, Código 009, Grado 02.

ii) Posteriormente, el 1.º de julio de 2010, fue designada como secretaria de educación, cultura, deporte y recreación, Código 020, Grado 04, en el mismo ente territorial. El 22 de marzo de 2011, mediante Decreto Municipal 038, fue nombrada en el cargo de asesora de control interno del municipio, Código 115, Grado 04.

iii) Entre el 10 de marzo de 2010 y 21 de marzo de 2011, fue designada interventora del contrato 068 de 8 de marzo de 2010, suscrito entre el municipio de Dosquebradas y Contrain S.A.S., cuyo objeto era el suministro y administración de



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

personal profesional, técnico y operativo para el desarrollo de las actividades en las diferentes secretarías de la administración municipal de la alcaldía de Dosquebradas.

iv) El 14 de marzo de 2015, la Procuraduría Provincial de Pereira al iniciar una investigación disciplinaria en su contra, le formuló pliego de cargos, uno de ellos y por el cual fue, finalmente, sancionada, fue por haber fungido como interventora hasta el 21 de marzo de 2011, sin haber exigido la correcta ejecución del contrato 068 de 2010, puesto que, al parecer, certificó como recibido a satisfacción lo convenido sin que este se hubiera ejecutado a cabalidad.

v) El 27 de enero de 2016, la Procuraduría Provincial de Pereira, en primera instancia, declaro responsable disciplinariamente, a la señora Adriana Loaiza Jiménez, en su condición de interventora del contrato referido, por haber incurrido en la falta gravísima dispuesta en el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002, a título de culpa gravísima, sancionándola con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 20 años.

vi) Contra dicho acto administrativo la disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 25 de julio de 2016, por la Procuraduría Regional de Risaralda, confirmando parcialmente la decisión inicial y modificando la sanción a destitución e inhabilidad general por el término de 10 años.

vii) El 18 de agosto de 2016, el alcalde municipal de Dosquebradas, emitió la Resolución 694, a través de la cual ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.

### **1.1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Como tales, se señalaron los artículos 129 y 277 de la Constitución Política; 6, 7, 143, 150 y 175 de la Ley 734 de 2002.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

siguientes argumentos:

i) Los actos administrativos cuestionados vulneraron el derecho al debido proceso, en la medida en que la investigación disciplinaria se adelantó bajo el proceso verbal que no era procedente, porque el sujeto disciplinable no fue sorprendido en flagrancia y la falta gravísima que le fue imputada a la investigada no estaba enlistada en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002. Con ello se le pretermitió su derecho a gozar de términos más amplios para que se llevara a cabo la investigación a través del procedimiento ordinario.

ii) Se incurrió en falsa motivación, toda vez que la Procuraduría General de la Nación no tuvo en cuenta que la señora Loaiza Jiménez dejó de ejercer su función como interventora del contrato 068 de 2010, el 21 de marzo de 2011, fecha en la que dicho contrato no había finalizado, por lo que no era su responsabilidad la ejecución de dicho acto.

iii) Todos los valores soportados en las actas parciales debieron ser consolidados en el acta final de liquidación para saber si, efectivamente, existieron o no sobrecostos.

## **1.2. Contestación de la demanda**

La Nación, Procuraduría General de la Nación, por intermedio de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por las razones que se expresan a continuación:<sup>1</sup>

i) La falta disciplinaria que le fue endilgada a la parte actora se hizo bajo el principio de legalidad y proporcionalidad, por cuanto se ajustó a los supuestos fácticos, la normativa y jurisprudencia aplicable. Al respecto, sostuvo que la falta fue adecuada y se determinó con base en las pruebas allegadas y debidamente valoradas.

---

<sup>1</sup> Folios 161 a 186.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

ii) No se vulneró el derecho al debido proceso, en tanto que a la disciplinada se le brindaron las garantías procesales pertinentes, permitiéndole ejercer su derecho a la defensa, al presentar descargos, alegatos de conclusión y los recursos pertinentes.

iii) Aunado a ello, la investigación disciplinaria se adelantó con base en el procedimiento que la Procuraduría Provincial de Pereira consideró pertinente, de conformidad con lo señalado en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

iv) No se incurrió en falsa motivación, en tanto que si bien la señora Loaiza Jiménez ejerció su función hasta el 21 de marzo de 2011, el reproche que se le realizó fue por el periodo en el que ella ejerció la vigilancia y supervisión del contrato y no hasta cuando éste finalizó.

v) En los actos administrativos cuestionados se determinó, claramente, que la demandante durante la época en que fue interventora del contrato 068 de 2010, no ejerció la debida vigilancia sobre la ejecución del contrato, en tanto que certificó, a través de actas, que la labor se estaba cumpliendo a satisfacción cuando no era así.

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Cuarta de Decisión, mediante sentencia proferida el 1.º de agosto de 2019, negó las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, se pronunció en estos términos:<sup>2</sup>

i) El procedimiento verbal era procedente, por cuanto el operador disciplinario consideró que contaba con las pruebas suficientes para proferir pliego de cargos.

ii) De acuerdo al material probatorio, se puede concluir la falta de rigor en la labor de interventoría o supervisión, por cuanto pese a que no se contaba con copia de los soportes de los pagos de la seguridad social ni del cumplimiento de las labores

---

<sup>2</sup> Folios 306 a 318.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

adelantadas por el personal en misión, la disciplinada, en su momento, suscribió unas actas parciales de satisfacción del contrato.

#### **1.4. El recurso de apelación**

La señora Adriana Loaiza Jiménez, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación<sup>3</sup> y lo sustentó así:

i) El tribunal de primera instancia no analizó la improcedencia del procedimiento verbal en este asunto, dado que no se configuró ninguno de los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

ii) También desconoció que la función de supervisión se le designó hasta marzo de 2011 y que, por consiguiente, el incumplimiento del contrato no era su responsabilidad, en tanto que este continuó después de esa fecha.

iii) Aunado a ello, sostuvo que lo que debió existir fue un acta de liquidación final de dicho acto, con la cual era dable observar, fehacientemente, los presuntos faltantes a los que hizo referencia la Procuraduría General de la Nación.

#### **1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

##### **1.5.1. El demandante**

Pese a que el Despacho corrió traslado para alegar de conclusión, la parte interesada guardó silencio.

##### **1.5.2. La demandada**

La entidad demandada reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda.

#### **1.6. Concepto del ministerio público.**

---

<sup>3</sup> Folios 323 a 346.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Guardó silencio.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Se circunscribe a determinar si con la expedición de los actos administrativos acusados, la entidad demandada incurrió en **(I)** vulneración del derecho al debido proceso, toda vez que la investigación de adelantó a través del procedimiento verbal pese a que este era improcedente; y, **(II)** falsa motivación, en tanto que no existieron pruebas suficientes para determinar la falta imputada, esto es, haber recibido a satisfacción, en su condición de supervisora, los servicios prestados por el contratista pese a que se presentaban unas inconsistencias en el pago de seguridad social y parafiscales.

### **2.2. Marco normativo**

De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado, «servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

En su artículo 6 se establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución Política y las Leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Ahora, dentro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Finalmente, debe resaltarse que el artículo 209 *ibidem* dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por su parte, la Ley 734 de 2002 dispone en cuanto al principio de legalidad, que «el servidor público y el particular en los casos previstos en este código solo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la Ley vigente al momento de su realización».

A su vez, respecto a la presunción de inocencia, el artículo 9 *ibidem*, señala que «a quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla».

A su turno, el artículo 13 de dicha normativa dispone en relación con la culpabilidad, que «en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa».

Ahora, en cuanto a las pruebas, el Código Disciplinario Único señaló en su artículo 128, que toda decisión proferida dentro de la actuación disciplinaria debe fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

sujeto procesal o de manera oficiosa, correspondiéndole la carga de la prueba al Estado.

Finalmente, los artículos 141 y 142 *ibidem*, consagran que los medios probatorios deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, razón por la cual, en toda decisión motivada, el juzgador disciplinario tiene la obligación de señalar las pruebas en que se fundamenta, sin que sea dable emitir un fallo sancionatorio en el que no obre prueba en el proceso que conduzca a la certeza en cuanto a la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado.

### **2.3. Hechos probados**

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, se puede establecer lo siguiente:

#### **2.3.1. En relación con la vinculación laboral del demandante**

El 2 de enero de 2007, a través del Decreto 002, emitido por el alcalde del municipio de Dosquebradas, se nombró a la señora Adriana Loaiza Jiménez en el cargo de directora administrativa, Código 009, Grado 02.<sup>4</sup>

#### **2.3.2. En relación con la actuación disciplinaria**

El 16 de noviembre de 2011, la Contraloría Municipal de Dosquebradas remitió a la Procuraduría Provincial de Pereira el hallazgo disciplinario 19-11, bajo las siguientes consideraciones:<sup>5</sup>

(...)

En el contrato 068 de 2010, se establece en la cláusula cuarta, que el valor del contrato es por la suma de \$4.694.230.849, IVA incluido, de acuerdo a los precios unitarios indicados en la propuesta correspondiente. Parágrafo uno: en todo caso y para todos los efectos el valor del contrato será el que resulte de multiplicar el número

---

<sup>4</sup> Folio 38 del cuaderno principal.

<sup>5</sup> Folios 1 a 6 del cuaderno 1.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)

Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

de personas contratadas por el salario indicado en el pliego de condiciones, en el cual se incluyen las prestaciones sociales de ley y el porcentaje de administración propuesto por el tiempo pactado.

La propuesta presentada por Contrain S.A.S. corresponde al valor exacto estimado por la administración municipal y así le fue adjudicado:

No obstante lo anterior y que el valor del contrato incluye además el componente salarial, otros ítem esta situación no fue verificada por el interventor, pues como se dijo antes el salario pactado no corresponde al salario integral para que se incluyeran dentro del salario la totalidad de las cargas labores y gastos del contrato, razón por la cual debería ser verificada tal situación a fin de evitar riesgos para la administración municipal y a fin de verificar que los porcentajes de cada descuento así como la administración se aplicaron en los porcentajes correspondientes sin detrimento del salario de los trabajadores; se detectó que el interventor no solicitaba al contratista la nómina correspondiente al servicio suministrado por cada periodo, al momento de efectuar la revisión de las actas de pago; no obran los pagos de la Seguridad Social de los meses de enero, marzo, abril, mayo del año 2011, así como de los para fiscales; no obra evidencia del pago de las prestaciones sociales y liquidación de los trabajadores, razón por la cual verificado los pagos efectuados con los valores que soportan el gasto encontramos que a la fecha no se justifican \$2.946.369.424, discriminados según el cuadro del presente informe relacionado con la observación (...) situación que constituye un presunto detrimento fiscal, que deberá ser acreditado por el ente central, así como por el interventor, con las nóminas correspondientes, pagos de Seguridad Social, para fiscales y prestaciones de los periodos ejecutados, dicho sea de paso el valor del detrimento puede ser superior tras la diferencia que existe entre el personal que acredita las actas, el personal que se acredita para el pago de la Seguridad Social y el personal relacionado en las actas de pago por cada secretaria.

1. En el proyecto de pliego de condiciones frente al cual sólo se efectuó la observación de corrección de la ciudad de Pereira a Dosquebradas, se establece en el numeral 3.6. Aspectos a tener en cuenta para el cálculo del valor de la propuesta, lo siguiente:

3.6. El proponente deberá tener en cuenta que los precios cotizados por él serán fijos durante el contrato y no estarán sujetos a variación o reajuste por ningún motivo. Se considera que la propuesta presentada con reajuste de precios no se ajusta a los pliegos de la licitación y en consecuencia será rechazada.

(...)

Presentar al interventor para cada pago la nómina correspondiente al servicio suministrado, así como los pagos a la Seguridad Social y aportes para fiscales en los términos y condiciones exigidos por la ley.

(...)

En derecho de contradicción en cuadro costo para determinar el valor del contrato se admite que el precio base de los salarios no correspondía al salario base de los trabajadores que ejercitan igual o similar función dentro de la administración; sino que en algunos casos se parte del mínimo así:

Perfil	Salario
Servicios generales	\$515.000
Auxiliar administrativo	\$524.980
Porteros	\$515.000
Técnico I	\$612.387



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)

Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Técnico II	\$900.000
Profesional	\$1.154.874
Profesional abogado	\$1.884.010

También en el mencionado cuadro se incluyen ítems que obraban dentro de los estudios previos, en licitación, oferta, adjudicación contrato y que solamente frente a requerimiento de valores se hicieron presentes; no obstante lo anterior y frente a los documentos que soportan los pagos solamente se encontró la justificación de los siguientes valores por parte de la administración municipal.

Observación: no obstante lo anterior se encontró diferencias en la información rendida en los actos de pago, frente a los documentos que soportan las órdenes de pago y la información base de cotización de los pagos para fiscales allegados en derecho de contradicción.

Existe una diferencia injustificada de \$2.190.460.999

Que a la fecha se encuentra sin justificar por parte del ente central valores que no aparecen soportados en documentos que comprueben su gasto, pues aunque se han presentado planillas de personal que aduce haber laborado en el ente central, dicho personal relacionado difiere el número, tiempo y valores del personal soportados por el contratista al efectuar los pagos de la planilla de Seguridad Social, cuando ambos datos deben corresponder.

El contratista a su vez aportó planillas correspondientes a dos operadores enlace operativo y línea activa, se ofició a enlace operativo con el fin de qué certificar a la existencia de las planillas así como el personal dado la diferencia existente entre el personal que dice Secretaría administrativa haber laborado y el personal acreditado por el contratista en las planillas de Seguridad Social, encontrando que según la firma enlace operativo, la empresa Contrain solamente reporta la planilla 15691271, situación por demás irregular y que deberá ser verificada por la autoridad competente lo que confirmarse incrementaría el valor del detrimento patrimonial.

Tampoco se soporta el pago de las prestaciones sociales y no es menos cierto que el pago de prestaciones sociales, en derecho laboral no debe superar un mes desde la terminación del vínculo laboral, so pena de establecerse la mora; dado que la ruptura del vínculo contractual, tras la terminación del contrato acontece a mediados de mayo el término para que las prestaciones se hubieran cancelado y aportar los documentos de pagos y consignados a la fecha ya debía estar resuelto.

Sin contar con el sobrecosto en el gasto de impuestos toda vez que se efectuó por mayor valor del que obra como reportado en las planillas de Seguridad Social. También se pudo detectar que algún personal que se reportan las planillas de Seguridad Social no corresponde al personal que aparece en las planillas de la Secretaría administrativa.

Dónde?

Alcaldía de Dosquebradas

Por qué?

El contratista no aportó los soportes de los pagos de los trabajadores, ni de los parafiscales, festivos y otro.

Con lo anterior, se allegaron los siguientes documentos:



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

- Contrato de suministro 068 de 8 de marzo de 2010, suscrito entre la directora administrativa del municipio de Dosquebradas (Risaralda), Adriana Loaiza Jiménez y la Empresa de Servicios temporales Contrain S.A.S., con el objeto de «suministro y administración de personal profesional, técnico y operativo para el desarrollo de las actividades de las diferentes secretarías del municipio de Dosquebradas», con plazo de ejecución de 10 meses y por un valor de \$4.694.230.849.<sup>6</sup> En la cláusula décimo sexta, se planteó la supervisión de la siguiente manera:

La supervisión del presente contrato será ejercida por el municipio de Dosquebradas a través de la dirección administrativa quien deberá controlar su correcta ejecución y cumplimiento. Parágrafo. Obligaciones del interventor: parágrafo-obligaciones del interventor: es entendido que la interventoría, coordinación, revisión y fiscalización que de los trabajos haga el interventor no exime al contratista ni en todo ni en parte de la responsabilidad que le compete de acuerdo con la ley. Corresponde al interventor la coordinación y revisión de la ejecución del contrato para que ésta se desarrolle de conformidad con lo previsto en el contrato para lo cual desempeñará las siguientes funciones:

A. Ejercer control sobre los métodos utilizados a fin de que se ajusten lo pactado en el contrato respectivo y se cumplen las condiciones a cabalidad. D. Cuantificar periódicamente el trabajo ejecutado, indicando si éste se ajusta al plan de trabajo o en caso contrario analizar las causas y problemas surgidos para que se tomen las medidas pertinentes señalando las recomendaciones especiales y comentarios que crea convenientes. C. Verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad y control que deba adoptar el contratista, así como el pago de los salarios, prestaciones, para fiscales, pensión, salud y cesantías del personal utilizado si es del caso y el contratista. D. Elaborar y suscribir el acta de iniciación del contrato teniendo en cuenta que el contratista deba iniciar la ejecución del mismo a partir del día hábil siguiente a la suscripción del acta correspondiente. Las actas parciales de interventoría. El acta final del contrato. El acta de liquidación bilateral del contrato que firmarán junto con el ordenador del gasto del contratista. Si este último no se presenta la liquidación o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma, deberá elaborar el acta de liquidación unilateral y presentarla a consideración del ordenador del gasto para que ésta sea adoptada por acto administrativo motivado. E. Revisar y aprobar los planes de trabajo presentados por el contratista y verificar que estos corresponden a lo estipulado en el programa original y el desarrollo armónico del contrato. F. Verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad y control que deba adoptar el contratista, así como el pago de EPS, pensiones, de manera mensual para la autorización de cada acta parcial. G. Responder por la oportuna completa y satisfactoria ejecución del contrato Y en su defecto informar al municipio y a través de la oficina de contratos de la asesoría jurídica detallada y oportunamente sobre los incumplimientos y demás situaciones que pongan en peligro la ejecución satisfactoria del contrato. H. Las demás establecidas en la legislación y normatividad vigente sobre la materia además de las directrices impartidas por la administración municipal.

<sup>6</sup> Folios 7 a 13 del cuaderno 1.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
 Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

- Adición en valor al contrato de suministro antes mencionado, suscrita el 3 de septiembre de 2010, por un valor de \$394.926.556.<sup>7</sup>

- Acta parcial 1 de 10 de junio de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, dentro de la cual se manifestó:<sup>8</sup>

(...) con el fin de realizar su gestión durante el periodo comprendido entre el día 10 de marzo y 15 de abril de 2010, conforme a los parámetros y directrices establecidas dentro del proceso licitatorio.

Se anexa para el efecto un informe detallado del personal suministrado durante el periodo que se valúa; teniéndose que se realizaron modificaciones de cantidades de personal por los requerimientos adicionales de las secretarías y asesorías por necesidad del servicio, documentos que se encuentran debidamente archivados y autorizados por la interventora; recibándose a entera satisfacción la labor desempeñada por el contratista durante este periodo.

El contratista deja constancia que ha cumplido con los pagos de aportes a la Seguridad Social, riesgos profesionales y aportes para fiscales en los términos y valores contemplados en la ley 789 2003, la ley 828 de 2003 y demás normas concordantes del personal suministrado en misión, los cuales se encuentran inmersos en la copia que se anexa del resumen de pago por administradora. Igualmente manifiesta que el personal en misión suministrado Y detallado en el informe que se anexa, fue seleccionado y vinculado conforme a los parámetros establecidos en el proceso licitatorio.

Balance del contrato

Valor del contrato inicial:	\$4.694.230.849
Valor presente acta parcial	
Fact. Nro 028 de junio 10/10	\$512.266.329
Valor pendiente a ejecutar:	\$4.181.964.520

- Acta parcial 2 de 30 de junio de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, dentro de la cual se sostuvo:<sup>9</sup>

(...) con el fin de realizar su gestión durante el periodo comprendido entre el día 15 de abril y 31 de mayo de 2010, conforme a los parámetros y directrices establecidas dentro del proceso licitatorio.

<sup>7</sup> Folios 19 y 20 del contrato 1.

<sup>8</sup> Folios 139 y 140 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Folios 142 a 144 del cuaderno 1.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Se anexa para el efecto un informe detallado del personal suministrado durante el periodo que se valúa; teniéndose que se realizaron modificaciones de cantidades de personal por los requerimientos adicionales de las secretarías y asesorías por necesidad del servicio, documentos que se encuentran debidamente archivados y autorizados por la interventora; recibándose a entera satisfacción la labor desempeñada por el contratista durante este periodo.

El contratista deja constancia que ha cumplido con los pagos de aportes a la Seguridad Social, riesgos profesionales y aportes para fiscales en los términos y valores contemplados en la ley 789 2003, la ley 828 de 2003 y los Decretos 510 de 2003, 1703 de 2002 y 2800 de 2003; del personal suministrado, los cuales se encuentran inmersos en la copia que se anexa del resumen de pago por administradora. Igualmente manifiesta que el personal en misión suministrado Y detallado en el informe que se anexa, fue seleccionado y vinculado conforme a los parámetros establecidos en el proceso licitatorio. Igualmente se anexa copia del muestreo realizado con el objeto de verificar el pago de los aportes en salud.

Balance del contrato		
Valor del contrato inicial:		\$4.694.230.849
Valor acta 1:	\$512.266.329	
Valor presente acta parcial		
Fact. Nro 30 de junio de 2010	\$772.968.411	
Valor pendiente a ejecutar:	\$3.408.996.109	

- Acta parcial 4 de 2 de septiembre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, dentro de la cual se sostuvo:<sup>10</sup>

(...) con el fin de realizar su gestión durante el periodo comprendido entre el día 1 y 31 de julio de 2010, conforme a los parámetros y directrices establecidas dentro del proceso licitatorio.

(...)

Balance del contrato		
Valor del contrato inicial:		\$4.694.230.849
Valor acta 1:	\$512.266.329	
Valor acta 2:	\$772.968.411	
Valor acta 3:	\$489.750.121	
Valor presente acta parcial		
Fact. Nro 34 de agosto 28	\$503.989.174	
Valor pendiente a ejecutar:	\$2.415.256.814	

<sup>10</sup> Folios 157 a 159 del cuaderno 1.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
 Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

- Acta parcial 5 de 27 de septiembre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, dentro de la cual se sostuvo:<sup>11</sup>

(...) con el fin de realizar su gestión durante el periodo comprendido entre el día 1 y 31 de agosto de 2010, conforme a los parámetros y directrices establecidas dentro del proceso licitatorio.

Se deja constancia que el contrato objeto de supervisión, ha tenido las siguientes modificaciones, a saber:

Agosto 20 de 2010: se delega a la supervisión a la Secretaría de educación, cultura, deporte y recreación. Adriana Loaiza Jiménez.

Septiembre tres de 2010: se adiciona el contrato inicial en la suma de \$394.926.556

(...)

Balance del contrato

Valor del contrato inicial: \$4.694.230.849

Valor adición

Valor acta 1: \$512.266.329

Valor acta 2: \$772.968.411

Valor acta 3: \$489.750.121

Valor acta 4: \$503.989.174

Valor presente acta parcial

Fact. Nro 37 de septiembre 15 \$537.777.031

Valor pendiente a ejecutar: \$2.272.406.339

- Acta parcial 6 de 25 de octubre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, dentro de la cual se señaló:<sup>12</sup>

(...) con el fin de realizar su gestión durante el periodo comprendido entre el día 1 y 31 de septiembre de 2010, conforme a los parámetros y directrices establecidas dentro del proceso licitatorio.

Para el efecto de la supervisión, se anexa para el efecto un informe detallado del personal suministrado durante el periodo que se valúa; teniéndose que se realizaron modificaciones de cantidades de personal por los requerimientos adicionales de las secretarías y asesorías por necesidad del servicio, documentos que se encuentran debidamente archivados y autorizados por la interventora; recibíendose a entera satisfacción la labor desempeñada por el contratista durante este periodo.

<sup>11</sup> Folios 164 a 167 del cuaderno 1.

<sup>12</sup> Folios 175 a 178 del cuaderno 1.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
 Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Igualmente se deja constancia que el contratista llega a los documentos para la respectiva supervisión, certificaciones de meses anteriores de personal emisión suministrado, debidamente diligenciadas, cuyos valores no han sido cobrados ni pagados por parte de la administración municipal de dos quebradas; razón por la cual se hace necesario proceder a su pago por cuanto se vislumbra la veracidad de los documentos aportados y el no cobro de facturas anteriores.

El contratista deja constancia que ha cumplido con los pagos de aportes a la Seguridad Social, riesgos profesionales y aportes para fiscales en los términos y valores contemplados en la ley 789 2003, la ley 828 de 2003 y los Decretos 510 de 2003, 1703 de 2002 y 2800 de 2003; del personal suministrado, los cuales se encuentran inmersos en la copia que se anexa del resumen de pago por administradora. Igualmente manifiesta que el personal en misión suministrado Y detallado en el informe que se anexa, fue seleccionado y vinculado conforme a los parámetros establecidos en el proceso licitatorio.

Balance del contrato	
Valor del contrato inicial:	\$4.694.230.849
Valor adición	
Valor acta 1:	\$512.266.329
Valor acta 2:	\$772.968.411
Valor acta 3:	\$489.750.121
Valor acta 4:	\$503.989.174
Valor acta 5:	\$537.777.031
Valor presente acta parcial	
Fact. Nro 38 de octubre 1	\$556.513.164
Valor pendiente a ejecutar:	\$1.715.893.175

- Acta parcial 7 de 12 de noviembre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, dentro de la cual se indicó:<sup>13</sup>

(...) con el fin de analizar la solicitud de pago de los dominicales, festivos y viáticos que se han causado en el cumplimiento del contrato de suministro de personal, celebrado entre la administración municipal y el contratista en mención.

Los conceptos son los siguientes:

Dominicales y festivos:

Fact 36 de septiembre 20-10 \$131.448.592

Viáticos:

Cuenta de cobro del 18 de agosto-10 \$11.567.790

Total: \$143.016.382

<sup>13</sup> Folios 196 a 199 del cuaderno 1.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Se justifica el presente pago, por cuanto se hace necesario sufragar los gastos correspondientes a transportes y viáticos de los abogados externos que actualmente se encuentra en vinculados mediante el contrato de suministro indicado y quienes atendieron diligencias relacionadas con la consulta de los procesos judiciales que se encuentran fuera de la sede del municipio, cuyas actuaciones son indispensables para conceptualizar acerca de la situación jurídica del municipio frente a las demandas de terceros; además de los pagos correspondientes a los días dominicales y festivos del personal, puesto que revisadas las solicitudes y los soportes de las mismas, resulta viable su pago, pues se acreditó que fueron efectivamente elaborados por el personal suministrado en misión, cuyos totales se acreditan con los documentos que reposan en el informe, el cual hace parte integral de la presente acta; cuyo objeto es verificar posibles acciones judiciales por el no pago de las prestaciones laborales generadas y consentidas por parte del contratista, que puedan conllevar o derivar de una responsabilidad solidaria para el municipio.

- Acta parcial 8 de 29 de noviembre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, por el periodo del 1.º a 31 de octubre de 2010.<sup>14</sup>
- Acta parcial 9 de 24 de diciembre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, por el periodo del 1.º a 30 de noviembre de 2010.<sup>15</sup>
- Acta parcial 10 de 31 de diciembre de 2010, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, por el periodo del 1.º a 31 de diciembre de 2010.<sup>16</sup>
- Acta parcial 11 de 15 de marzo de 2011, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Adriana Loaiza Jiménez, por el periodo del 1.º a 28 de febrero de 2011, dentro de la cual se sostuvo:<sup>17</sup>

Diciembre 31 de 2010. Se adicional el contrato en la suma de \$1.210.102.067 para un valor total de \$6.299.259.472.

Para el efecto de la supervisión, se anexa un informe detallado del personal suministrado durante el periodo que se valúa; teniendo 50 que se realizaron

<sup>14</sup> Folios 200 a 203 del cuaderno 2.

<sup>15</sup> Folios 205 a 208 del cuaderno 2.

<sup>16</sup> Folios 210 a 213 del cuaderno 2.

<sup>17</sup> Folios 217 a 220 del cuaderno 2.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

modificaciones de cantidades de personal, por los requerimientos adicionales de las secretarías y asesorías por necesidad del servicio, documentos que se encuentran debidamente archivados y autorizados por la interventora; además por el incremento de los valores para los auxiliares administrativos, porteros y servicios generales con un porcentaje del 4%, recibiendo se entera satisfacción la labor desempeñada por el contratista durante estos periodos.

- Acta parcial 12 de 2 de mayo de 2011, del contrato de suministro 068 de 10 de marzo del mismo año, suscrita por la interventora Ángela María Cardona Rodríguez, por el periodo marzo de 2011, dentro de la cual se sostuvo:<sup>18</sup>

Se deja constancia en el sentido de que la doctora Adriana Loaiza Jiménez hizo entrega de la interventoría del presente contrato el día 21 de marzo de 2011 a la doctora Angela María Cardona Rodríguez quien recibe la mencionada interventoría desde el 22 de marzo de 2011 (...).

- Oficio de 28 de octubre de 2011, emitido por el director de Gestión de Clientes de Enlace Operativo y dirigido a la Contraloría Municipal de Dosquebradas, en el que se señaló:<sup>19</sup>

En atención a su comunicación de la referencia, una vez consultado nuestro sistema de información, las planillas anunciadas arrojaron los siguientes resultados:

Periodo de cotización	Planilla	Resultado de la consulta
Abril 2011	16933830	La planilla mencionada no figura en nuestro sistema como una autoliquidación pagada o pendiente de pago
Abril 2011	14562138	La planilla se canceló con un empleador y periodo distinto
Abril 2011	15691271	La información relacionada en su comunicación coincide con la información depositada en nuestro sistema
Mayo 2011	18465149	La planilla se canceló con un empleador y periodo distinto

Viceprocuraduría General de la Nación autorizó a la Procuraduría Provincial de Pereira ejercer el poder disciplinario preferente.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Folios 223 a 226 del cuaderno 2.

<sup>19</sup> Folios 117 y 118 del cuaderno 1.

<sup>20</sup> Folios 278 a 284 del cuaderno 2.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
 Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

El 16 de octubre de 2014, dicha dependencia dio apertura de indagación preliminar en contra de, entre otros, Adriana Loaiza Jiménez y Ángela María Cardona Rodríguez, como interventoras del contrato 068 de 2010.<sup>21</sup> Dentro de dicho acto, se solicitó el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales para que realizara un estudio detallado a la ejecución del contrato de suministro 068 de 2010.

El 14 de abril de 2015, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, Seccional Valle de la Procuraduría General de la Nación, dentro del apoyo técnico, señaló las siguientes conclusiones:<sup>22</sup>

1. Se hallaron diferencias entre las asignaciones salariales estipuladas en el pliego de condiciones para cada cargo y los salarios mensuales sobre los cuales Contrain S.A.S. liquidó la planilla de aportes a Seguridad Social y para fiscales en el mes de septiembre 2010, tal y como se muestra a continuación:

Cargo	Salario según pliego de condiciones	Ingreso Base de Cotización según planilla	Diferencia
Aux Admvo	1.045.733	515.000	530.733
Aux Admvo	1.045.733	600.000	445.733
Aux Admvo	1.045.733	900.000	145.733
Instructor	1.202.104	600.000	602.104
Instructor	1.202.104	515.000	687.104
Portero	1.163.962	515.000	648.962
Portero	1.163.962	600.000	563.962
Prof abogado	3.371.347	1.884.000	1.487.347
Prof abogado	3.371.347	2.826.000	545.347
Prof abogado	3.371.347	1.884.000	1.487.347
Prof especializado	5.057.309	515.000	4.542.309
Prof especializado	5.057.309	2.826.000	2.231.409
Prof ing	3.371.347	1.884.000	1.487.347
Profesional	2.066.593	1.155.000	911.593
Servic grales	1.027.874	515.000	512.874
Técnico	1.202.144	515.000	687.144
Técnico	1.202.144	600.000	602.144
Técnico-obras	1.716.814	900.000	816.814
Técnico-obras	1.716.814	515.000	1.201.814
Técnico-obras	1.716.814	600.000	1.116.814
Tecnólogo	1.716.814	900.000	816.814

<sup>21</sup> Folios 285 a 287 del cuaderno 2.

<sup>22</sup> Folios 90 a 101 del cuaderno anexo.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Al cuantificar estas diferencias salariales para los 391 trabajadores que se relacionan en el anexo, se obtiene una diferencia total para el mes de septiembre 2010 de \$261.093.955. Es decir, esta es la diferencia entre los salarios pactados en el contrato y los salarios mensuales que el contratista líquido a los trabajadores en dicho mes.

2. También se presentan diferencias entre los salarios que, de acuerdo a los días trabajados en septiembre 2010, debieron pagarse a los 391 trabajadores según lo pactado en el contrato y lo efectivamente pagado por el contratista, diferencia que asciende a \$256.282.862

3. El total de salarios, aportes a Seguridad Social, para fiscales, gastos de administración e IVA ejecutados por Contrain S.A.S. Desde el inicio hasta la terminación del contrato, ascendió a \$3.523.069.423 Y el total pagado por el municipio de Dosquebradas a Contrain S.A.S. mediante actas parciales fue de \$6.299.259.545, lo cual arroja una diferencia de \$2.776.190.122 que corresponde a valores no soportados en las actas parciales.

El 21 de julio de 2015, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, Seccional Valle, contestó las inconformidades planteadas por las disciplinadas, de la siguiente manera:<sup>23</sup>

(...)

Para dar respuesta a esta observación, se verificó lo señalado en los pliegos de condiciones, el contrato y la propuesta presentada por Contrain S.A.S. Para lo cual se procedió a comprobar los cuadros de cantidades, precios y valor de la propuesta que hacen parte del anexo cuatro del pliego de condiciones, así como la propuesta entregada por el contratista. Al efectuar los cálculos resultantes de estos cuadros, se encontró que el valor mensual por perfil a contratar de la propuesta así como el de los pliegos de condiciones, incluyen los siguientes conceptos: las prestaciones sociales, los aportes a seguridad social, para fiscales, costo de administración y el IVA. Por lo tanto, se procedió a recalcular el cuadro anexo uno del informe técnico de 14 de abril de 2015, aclarando que para mayor comprensión de estos recálculo se dividió el cuadro en dos, quedando el anexo uno a con cálculos efectuados por valores pagados y el anexo 1B con cálculos para valores pactados.

El anexo uno contiene las diferencias entre el valor que debía pagar Contrain S.A.S. En el mes de septiembre/10 por cada trabajador según valores estipulados en el pliego de condiciones y el valor total pagado y causado por cada trabajador en dicho mes por Contrain S.A.S., entendiendo por valores pagados los sueldos según planilla de aportes (o ingreso base de cotización), los aportes para fiscales y de seguridad social y por valores causados las prestaciones sociales, el costo de administración y el iva. cifras estas, calculada de acuerdo a los días trabajados.

El anexo 1b contiene las diferencias entre el valor mensual pactado en el pliego de condiciones y el valor pagado y causado por Contrain S.A.S. en septiembre/2010 equivalente a 30 días, valor este que incluye prestaciones sociales y aportes parafiscales, costo de administración e Iva.

<sup>23</sup> Folios 120 a 125 del anexo.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)

Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

(...)

a. Anexo 1ª. Diferencias en valores pagados en el mes de septiembre de 2010: Como se señaló en el informe técnico del 14 de abril de 2015, únicamente pudo efectuarse comparación en este mes, de valores pagados por Contrain S.A.S. Por cada trabajador por cuanto es el único mes el cual reposa listado de el contratista en el que aparecen los nombres de los trabajadores y sus respectivos cargos.

El anexo uno muestra en la columna A los valores mensuales estipulados en el pliego de condiciones para cada cargo, en la columna B los valores mensuales que según el pliego de condiciones corresponden a cada trabajador según los días laborados. El número de días laborados se tomó de la planilla de aportes del mes de septiembre de 2010. Las columnas C a la I corresponden a cifras obtenidas de las planillas de aportes. En la columna se encuentra el ingreso base de cotización, IBC de cada trabajador. De la columna D a H se encuentran los aportes a pensión, salud, caja de compensación familiar, riesgos y para fiscales respectivamente. La columna I contiene el total de los aportes pagados por cada trabajador (Seguridad Social y para fiscales). En la columna J se encuentran las prestaciones sociales, para lo cual se tomó como factor prestacionales mensual el 21.5% que corresponde a la suma de: vacaciones 4.16%, prima de servicios 8.3%, cesantías 8.3% e intereses de cesantías 0.69%. La columna K contiene el costo de la nómina del mes por cada trabajador es decir, la suma del IBC, las prestaciones sociales y los aportes. La columna L corresponde al costo de administración que Contrain S.A.S. Cobra por cada trabajador, y según la propuesta presentada es del 15.2%. Este porcentaje se calcula sobre el costo de nómina mensual por cada empleado (columna K). La columna M corresponde al IVA que según la propuesta del contratista es del 1.6% el cual se calcula sobre la sumatoria del costo de nómina mensual de cada empleado y el costo de administración (columna K más columna L). Por último, para obtener el costo total por trabajador se suman las columnas ca, L y M, cifra que corresponde al valor que por cada trabajador pagó el contratista en el mes de septiembre 2010, de acuerdo a los días laborados.

(...)

#### Conclusiones

1. La conclusión número 2 del informe técnico del 14 de abril de 2015 queda así: se presentan diferencias entre los valores mensuales que de acuerdo a los días trabajados en septiembre 2010 debieron pagarse a los 392 trabajadores analizados, según lo estipulado en el pliego de condiciones y el valor total que le costó a Contrain S.A.S. dicha cantidad de trabajadores. Dicha diferencia es de \$62.253.681.
2. La conclusión número 1 del informe técnico (...) queda así: (...) al codificar estas diferencias para los 392 trabajadores analizados en el mes de septiembre de 2010, se obtiene una diferencia total de \$63.793.479, que corresponde a la diferencia entre el valor mensual pactado en el pliego de condiciones y el valor pagado y causado por Contrain S.A.S. en septiembre de 2010, equivalente a 30 días, valor este que incluye prestaciones sociales y aportes parafiscales, costo de administración e IVA.
3. La conclusión número 3 (...) queda así: el total de sueldos, aportes a Seguridad Social, aportes para fiscales, gastos de administración e IVA ejecutados por Contrain S.A.S. Desde el inicio hasta la terminación del contrato, ascendió a \$4.090.534.872 y el total pagado por el municipio de Dosquebradas a Contrain S.A.S. mediante actas parciales fue de \$6.299.259.545, lo cual arroja una diferencia de \$2.208.724.673 que corresponde a valores no soportados en las actas parciales.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
 Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

El 15 de octubre de 2015, se allegó a la investigación disciplinaria, la Resolución 215 de 15 de abril 2009, por la cual se adopta el manual de contratación del municipio de Dosquebradas, Risaralda y se dicta otras disposiciones, dentro de la cual se señaló:<sup>24</sup>

<b>Reglas para la interventoría de contratos</b>	
<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>
1. Designación del interventor	El municipio de Dosquebradas Controlará la ejecución de los contratos que suscriba, a través de la interventoría que, para cada caso particular, designe y establezca el ordenador del gasto.
2. Definición de interventoría	Se entiende por interventoría el conjunto de funciones desempeñadas por una persona natural o jurídica, para llevar a cabo el control, seguimiento y apoyo de la ejecución de los contratos, tendientes a asegurar su correcta ejecución y cumplimiento de acuerdo con lo previsto en las normas vigentes, en lo estipulado en el respectivo contrato y lo dispuesto en el presente manual.
3. Alcance de la interventoría	La función de interventoría implica acciones de carácter administrativo, técnico, financiero y legal, todas ellas con la finalidad de verificar el fiel cumplimiento del objeto pactado en el contrato y la satisfacción de los intereses del municipio de dos quebradas, premisa fundamental de la contratación pública.
(...)	(...)
7. Funciones del interventor	a) Funciones administrativas: 1. A copiar la documentación producida en la etapa pre contractual que requiera, a fin de contar con el máximo de información sobre el origen del contrato. 2. Establecer mecanismos ágiles y eficientes para el desarrollo de la interventoría a su cargo. 3. Evitar que sus decisiones interfieran injustificadamente en las acciones del contratista. 4. Verificar que existan los permisos y licencias necesarios para la ejecución del objeto contractual. 5. Llevar estricto control sobre la correspondencia que se produzca con el contratista, durante la ejecución del contrato, de tal forma que la entidad intervenga oportunamente frente a las solicitudes presentadas. 6. Organizar la información y documentos que se generen durante la ejecución del contrato, manteniendo la disposición de los interesados.

<sup>24</sup> Folios 516 a 544 del cuaderno 3.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
 Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

	<p>7. Coordinar con las dependencias de la entidad que tengan relación con la ejecución del contrato, para que estas cumplan con sus obligaciones. Dentro de esta función se entiende incorporada a la de efectuar seguimiento a las actuaciones contractuales.</p> <p>8. Procurar que por causas atribuibles a la entidad no sobrevenga mayor universalidad, es decir, se rompa el equilibrio financiero del contrato.</p> <p>9. Programar y coordinar con quien sea necesario reuniones periódicas para analizar el estado de ejecución y avance del contrato.</p> <p>10. Presentar informe sobre el estado de ejecución y avance de los contratos, con la periodicidad que se requiera, atendiendo el objeto y naturaleza de los mismos.</p> <p>11. Exigir al contratista el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene, salud ocupacional y ambiental que sean aplicables. Adelantar cualquier otra actuación administrativa necesaria para la correcta ejecución del contrato.</p> <p>(...)</p> <p>c) Funciones financieras:</p> <p>1. Verificar que el contratista cumpla con los requisitos para la entrega del anticipo pactado y constatar su correcta inversión. Para este efecto deberá exigir, según corresponda, la presentación del programa de utilización de personal y equipos durante la ejecución del contrato, el programa de flujos de fondos del contrato y el programa de inversión del anticipo.</p> <p>2. Revisar, aprobar y tramitar ante la dependencia de la entidad correspondiente, la solicitud de pago formuladas por el contratista y llevar un registro cronológico de los pagos, ajustes y deducciones efectuados.</p> <p>3. Verificar que el contratista se encuentre al día en los pagos de pensiones, a RP, para fiscales y salud de sus trabajadores, de conformidad con lo establecido en las normas legales vigentes.</p> <p>4. Constatar que el contrato esté debidamente soportado con los recursos presupuestales requeridos y en ese sentido, informar o solicitar a quien corresponda a fin de obtener los certificados de disponibilidad, reserva y registro cuando se requiera</p>
--	--

El 14 de diciembre de 2015, la Procuraduría Provincial de Pereira decidió tramitar la investigación a través del procedimiento verbal, citar a audiencia pública a



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Adriana Loaiza Jiménez, en su condición de interventora del contrato de suministro 068 de 2010 y formular pliego de cargos en su contra, así:<sup>25</sup>

**Cargo primero:**

Adriana Loaiza Jiménez celebró el contrato 068 de 2010, cuya ejecución fue hasta el 9 de agosto de 2011 para el suministro administración de personal profesional, técnico y operativo para el desarrollo de las actividades en las diferentes secretarías de la administración municipal de la alcaldía de Dosquebradas y del que se presume que participó en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público y con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y en la ley.

Ello, porque al parecer, existe diferencia entre la información rendida en las actas y los documentos que soportan las órdenes de pago, el valor mensual pactado en el pliego de condiciones y el valor pagado y causado por Contrain S.A.S. Desde el inicio hasta la terminación del contrato, ascendió a \$3.523.069.423 Y el total pagado por el municipio de Dosquebradas a Contrain S.A.S. Mediante actas parciales fue de \$6.299.259.545, lo cual arroja una diferencia de \$2.208.724.673, que, corresponde a valores no soportados en las actas parciales.

(...) Segundo cargo.

(...)

Adriana Loaiza Jiménez celebró el contrato 068 de 2010, cuya ejecución fue hasta el 9 de agosto de 2011 para el suministro administración de personal profesional, técnico y operativo para el desarrollo de las actividades en las diferentes secretarías de la administración municipal de la alcaldía de Dosquebradas, puesto que al parecer certificó como recibido a satisfacción lo convenido sin que este se haya ejecutado a cabalidad.

(...)

Por ello se presume que, como interventora, desconoció los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y en la ley, pues como ya se dijo atrás, al parecer, no exigió el cumplimiento ni vigiló que el contrato fuera ejecutado conforme a las especificaciones que su objeto requería, pues se encontraron diferencias entre el total de sueldos, aportes a Seguridad Social, aportes para fiscales, gastos de administración e IVA ejecutados por Contrain S.A.S. mediante actas parciales fue de \$6.299.259.545, lo cual arroja una diferencia de \$2.208.724.673 que corresponde a valores que no se encontraron soportados en las actas parciales.

(...)

Tipicidad

Ley 734 de 2002.

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

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución (...)
2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial o que implique que abuso indebido el cargo o función.

Artículo 35. Prohibiciones: a todo servidor público le está prohibido.

1. Incumplir los deberes (...)

Artículo 48. Son faltas gravísimas las siguientes:

<sup>25</sup> Folios 547 a 571 del cuaderno 3.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)

Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

(...)

31. Participar en la etapa pre contractual 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.

(...)

34. No exigir, 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.

(...)

Ley 80 de 1993.

Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de qué trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

(...) 4. Adelantar en revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas Y promoverán las acciones de responsabilidad contra estos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Artículo 23. Los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por la regla sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

(...)

Por ello, posiblemente omitió un acto propio de sus funciones ante la inobservancia de las normas que le han sido endilgadas como violadas, ya que como interventora estaba en la obligación de exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, por ello se le señala los artículos 23 y 26 numerales uno, cuatro de la ley 80 de 1993 en armonía con lo dispuesto en el artículo dos de la Constitución política de Colombia, pues estas prescriben que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad.

Forma de culpabilidad.

(...) de conformidad con las exigencias contenidas en el artículo 13 del código disciplinario único la imputación subjetiva se hace provisionalmente a título de culpa, cometida con culpa gravísima, pues de conformidad con el parágrafo del artículo 44 de la ley 734 de 2002 la culpa será gravísimo y cuando se incurre en falta disciplinaria por... Desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, puesto que al parecer, faltó a sus deberes al viola reglas de obligatorio cumplimiento como las contenidas en el contrato 068 Y demás normas señaladas en acápite que antecede, ya que como interventora tenía que controlar la correcta ejecución de la obra y el correcto cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista como se analizó anteriormente.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

El 12 de enero de 2016, en audiencia pública, la señora Adriana Loaiza Jiménez rindió su versión libre, dentro de la cual afirmó:<sup>26</sup>

Manifiesto como es de amplio conocimiento la presente investigación se adelanta como consecuencia de la auditoría realizada por la Contraloría municipal de Dosquebradas al contrato 068 de fecha 8 de marzo de 2010 para referirme a este caso concreto es pertinente manifestar que el contrato se cumplió acorde con todos los parámetros legales establecidos para la época de los hechos, mi actuación dentro de este contrato se deriva por haber ejercido el cargo de directora administrativa que era la dependencia encargada para esta clase de contratos pues se refiere al suministro de diferente clase de personal para las diferentes dependencias de la administración municipal como consecuencia de planta de personal al interior de la administración. El contrato se suscribió por haber sido recomendado por parte del comité evaluador que tenía de la administración para esa época el cual estaba conformado por diferentes secretarios de despacho y la dirección administrativa como dueña del proceso, todas las actuaciones que se hacían para llevar a cabo la celebración del contrato eran revisadas por la asesoría jurídica, además de la revisión y recomendaciones que hacía el comité evaluador, este contrato se suscribió como dije antes con todos los parámetros legales y en aras de más transparencia a la contratación del suministro de personal pues además evitaba aumentar las cargas laborales para los funcionarios titulares de las dependencias el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, no obstante lo anterior esa misma Procuraduría me impuso una sanción por haber suscrito ese contrato y la cual fue confirmada por la Procuraduría regional. El despacho me hace saber que participé en la actividad contractual por existir presuntamente una diferencia entre la información rendida en las actas y los documentos que soportan las órdenes de pago. Es pertinente hacerle saber al despacho que como encargada de la parte contractual del contrato en mención mi actuación fue hasta el mes de junio de 2010 en que ejercí mis funciones como directora administrativa pues a partir del 1 de julio inicié mis labores como Secretaría de educación, cultura deporte y recreación, es decir que todos los referente al contrato en mención, lo que se investiga va hasta esa fecha en mi cabeza, de allí que las modificaciones, unas adiciones que se realizaron posteriores a esa fecha no fueron realizadas por mí. Ya de ahí en adelante explico cómo fue que se realizó la interventoría, esta me fue entregada por parte de la asesoría jurídica y debido a la insuficiencia de colaboración para la realización de esta labor se convino suscribir unas planillas por parte de los secretarios de despacho o directores operativos del personal que eran enviados por la empresa, esas planillas o las certificaciones de los secretarios me eran remitidos y yo las confrontaba con los documentos que me dieran allegados por la empresa para realizarlo respectivos pagos en principio estos pagos se hicieron cada mes y medio y cada dos meses si no estoy mal ya que uno de vez verificadas las planillas se procedía autorizar el pago, los pagos realizados de acuerdo al personal suministrado se hacían conforme a los precios pactados en la licitación pública, es decir si nos suministra un técnico se pagaba un técnico o auxiliar administrativo se pagaba conforme a la licitación, con los documentos anexos a la cuenta de cobro, se adjuntaba además el pago de los para fiscales, prestaciones sociales suscritos por la revisora fiscal de la empresa Contrain (...) ese es el manejo de la interventoría realizada de mi parte, esta función la entregué, como el 21 de marzo de 2011 cuando fui nombrada como asesora de control interno del municipio

<sup>26</sup> Folios 598 a 600 del cuaderno 3.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

cuando deje de ejercer el cargo de directora administrativa obviamente pues dejé también la interventoría pero la nueva directora administrativa o el asesor jurídico, no recuerdo, me la asignaron nuevamente. Preguntado. Tiene algo más que agregar o enmendar a la presente. Contestó. Sí. En los cargos se afirma que la ejecución fue hasta el 9 de agosto de 2011, situación esta que es errada porque yo ejercí como directora administrativa hasta el 30 de junio de 2010 y un valor de 2000 y pico de millones que presuntamente hacen falta, pero que si se constata en las actas parciales pagadas por parte del municipio corresponde al valor del contrato licitado pues de acuerdo a los informes que aparecen por parte de la Procuraduría, esta diferencia resulta del valor pagado por el municipio menos el ingreso base de cotización pagado por la empresa situación esta que no es verdad pues no están teniendo en cuenta los demás factores que se tuvieron en cuenta en los pagos realizados por el municipio, tales como primas, vacaciones, cesantía, intereses sobre la cesantías, aportes a la Seguridad Social además del valor de la administración que estaba inmerso en cada cargo.

El 27 de enero de 2016, la Procuraduría Provincial de Pereira, en primera instancia, declaró responsable disciplinariamente a la señora Adriana Loaiza Jiménez, en su condición de interventora del contrato de suministro 068 de 2010, por haber incurrido en las dos faltas gravísimas imputadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 numerales 31 y 34 de la Ley 734 de 2002, a título de culpa gravísima, sancionándola con destitución e inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 20 años.<sup>27</sup>

Contra dicho acto la disciplinada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el 25 de julio de 2016, por la Procuraduría Regional de Risaralda, confirmando parcialmente la decisión inicial y modificando la sanción a destitución e inhabilidad general por el término de 10 años, por lo siguiente:<sup>28</sup>

(...)

Tal y como se desprende del cargo anteriormente descrito, primer cargo, el verbo rector que impulsa la imputación es la celebración del contrato, es decir que dicha palabra está unida intrínsecamente a su calidad de ordenadora del gasto, es decir, a su condición de directora administrativa, por tanto si la señora Eloísa Jiménez, ejerció dicho cargo hasta el 30 de junio de 2010 conforme así obra constancia en el documento que obra a folio 574, esa partir de ese momento que tendría la Primera instancia el término de cinco años para pronunciarse sobre una irregularidad disciplinaria imputable en su condición de tal, pues se sale todo en lógica jurídica que el servidor público tenga que seguir respondiendo cuando ya no regenta el cargo por

<sup>27</sup> Folios 663 a 681 del cuaderno 3.

<sup>28</sup> Folios 707 a 719 del cuaderno 3.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

el cual está siendo llamado a responder y que ellos se prolongue hasta la terminación del contrato.

Ahora bien, argumenta el a quo que la disciplina siguió conociendo el proceso, lo cual es un argumento completamente válido para sustentar la no prescripción de la acción en su calidad de interventora mas no, como directora administrativa, cargo que le otorgaba la condición de ordenadora del gasto y por tanto, la facultad de celebrar el contrato, de allí que no se acogen los argumentos expuestos por la Procuraduría Provincial de Pereira, para negar que el fenómeno de la prescripción o pero respecto del primer cargo, pues efectivamente ellos y ocurrió porque entre la fecha de celebración del contrato de suministro 068 de 8 de marzo de 2010 y la fecha del fallo de primera instancia enero 27 de 2016 transcurrieron más de cinco años, pues no puede dejar de desconocer esta instancia, que en la falta por la cual se le llamó a imputación disciplinaria, es de ejecución instantánea y no continuada toda vez que el verbo rector del cargo es celebrar, los argumentos que expuso en la primera instancia como complemento de dicho acto, tienen relación directa con la ejecución del contrato, el cual sirvió de sustento igualmente al cargo número dos y bajo esta premisa no puede esta instancia apoyar la posición adoptada por el a quo

Es así como se acogen los argumentos de defensa respecto del primer cargo Y por tanto se declarará la prescripción de la acción disciplinaria, en tratándose de este hecho.

El 18 de agosto de 2016, por Resolución 694, el alcalde municipal de Dosquebradas ejecutó la sanción disciplinaria impuesta.<sup>29</sup>

## **2.4. Caso concreto – Análisis de la Sala**

### **2.4.1. Análisis integral de la actuación disciplinaria, dentro del proceso contencioso administrativo**

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tiene como finalidad restaurar el ordenamiento jurídico transgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta las normas legales o constitucionales con la consecuente decisión de restablecer el derecho vulnerado. Esta competencia ha de estar en consonancia con la previsión contenida en el artículo 103 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala como objeto de esta jurisdicción la efectividad de los derechos reconocidos en la

---

<sup>29</sup> Folios 35 y 36 del cuaderno principal.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Constitución y la ley y la preservación del orden jurídico e impone la observancia de los principios constitucionales y del derecho procesal.

La anterior previsión encuentra sustento constitucional en los artículos 1, 2, 4, 29, 228 y 230, normas contentivas de principios y valores que imponen su acatamiento como presupuesto de legitimidad institucional y legalidad de los actos jurídicos que sus representantes profieren. De modo que toda manifestación de voluntad estatal conecta indiscutiblemente con la nueva realidad del Estado que no sólo ha de ser percibido en su papel de represor y vigilante, sino en su sentido más significativo de garante y constructor de aquellas realidades que tienen como propósito el bienestar del individuo como fin en sí mismo.

Por ello, el papel del juzgador no puede quedar relegado al de simple verificador, condicionado por los formalismos que imponen restringir su ámbito de razonamiento a los términos de una demanda o de los mismos actos, frente a los cuales no es dable simplemente declarar su conformidad o disonancia con el ordenamiento jurídico, con la posibilidad de que la decisión de la controversia jurídica resulte insuficiente para los fines mismos de la justicia. El salto cualitativo que imprimió al juzgador la Constitución de 1991, permite anteponer el análisis pleno, integral del caso.

Sobre este tema, esta Subsección en sentencia de 26 de marzo de 2014, con ponencia del magistrado Gustavo Gómez Aranguren razonó en los siguientes términos:

#### **3.4. Alcance del control judicial frente a procesos disciplinarios.**

El control que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos administrativos disciplinarios proferidos por la Administración Pública o por la Procuraduría General de la Nación **es un control pleno e integral**, que se efectúa a la luz de las disposiciones de la Constitución Política como un todo y de la ley en la medida en que sea aplicable, y que no se encuentra restringido ni por aquello que se plantee expresamente en la demanda, por ende no serán de recibo las interpretaciones restrictivas que limiten la función disciplinaria a simplemente garantizar el pleno apego con el orden jurídico como garantía de legitimidad de estas potestades públicas.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

La entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, con su catálogo de derechos fundamentales y sus mandatos de prevalencia del derecho sustancial en las actuaciones de la administración de justicia (art. 228, C.P.) y de primacía normativa absoluta de la Constitución en tanto norma de normas (art. 4, C.P.), implicó un cambio cualitativo en cuanto al alcance, la dinámica y el enfoque del ejercicio de la función jurisdiccional, incluyendo la que ejercen los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa (incluyendo al Consejo de Estado). En efecto, según lo han precisado tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, la plena vigencia de los derechos y garantías fundamentales establecidos por el constituyente exige, en tanto obligación, que los jueces sustituyan un enfoque limitado y restrictivo sobre el alcance de sus propias atribuciones de control sobre los actos de la administración pública, por un enfoque garantista de control integral, que permita a los jueces verificar en casos concretos si se ha dado pleno respeto a los derechos consagrados en la Carta Política.

Esta postura judicial supone evidentemente una rectificación a la posición doctrinal y jurisprudencial prevaleciente con anterioridad, en cuyo alero las atribuciones del juez contencioso-administrativo son formalmente limitadas y se restringen a la protección de aquellos derechos y normas expresamente invocados por quienes recurren a la justicia, que otorgaba un alcance excesivamente estricto al principio de jurisdicción rogada en lo contencioso-administrativo. Este cambio, constitucionalmente impuesto y de gran calado, se refleja nítidamente en un pronunciamiento reciente del Consejo de Estado, en el cual la Sección Segunda - Subsección B de esta Corporación, y dando aplicación directa a los mandatos de la Carta, rechazó expresamente una postura restrictiva que limitaba las facultades garantistas del juez contencioso-administrativo en materia de control de las decisiones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación con base en el principio de jurisdicción rogada, y adoptó en su reemplazo una postura jurisprudencial que exige a las autoridades jurisdiccionales realizar, en tanto obligación constitucional, **un control sustantivo pleno que propenda por materializar, en cada caso concreto, el alcance pleno de los derechos establecidos en la Constitución.**<sup>30</sup>

Lo que resulta aún más importante es que el control pleno por la jurisdicción contenciosa forma parte de las garantías mínimas del debido proceso a las que tiene un derecho fundamental el sujeto disciplinado, según la Corte Constitucional, por lo cual este control judicial contencioso-administrativo no puede ser objeto de interpretaciones que restrinjan su alcance.

El planteamiento indicado resulta confirmado por la amplísima jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de procedencia de la acción de tutela, en la cual se ha explícitamente afirmado que las acciones ante la jurisdicción contenciosa -en nulidad o nulidad y restablecimiento- son, los medios judiciales idóneos para proteger los derechos fundamentales de quienes estén sujetos a un proceso disciplinario. En efecto, la Corte Constitucional en jurisprudencia repetitiva ha explicado que los actos de la procuraduría son actos administrativos sujetos a control judicial por la

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 19 de agosto de 2010. Radicación No. 76001-23-31-000-2000-02501-01(1146-05). Actor: Milton José Mora Lema. Demandado: Procuraduría General de la Nación. consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)

Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

jurisdicción contenciosa, regla que ha sido aplicada en incontables oportunidades para examinar la procedencia de la acción de tutela en casos concretos, en los que se ha concluido que ante la existencia de otros medios de defensa judicial, la tutela se hace improcedente salvo casos de perjuicio irremediable -que por regla general no se configuran con las decisiones sancionatorias de la procuraduría-. Se puede consultar a este respecto la sentencia T-1190 de 2004, en la cual la Corte afirmó que el juez de tutela no puede vaciar de competencias la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada de verificar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la Procuraduría en ejercicio de sus potestades disciplinarias. La lógica jurídica aplicada por la Corte Constitucional al declarar improcedentes acciones de tutela por ser idóneos los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho para ventilar las pretensiones de anulación de decisiones disciplinarias por violación de la Constitución, es la misma lógica jurídica que sustenta el ejercicio de un control más que meramente formal por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre estos actos administrativos.

(...)

Posteriormente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación, dejó sentado que el control de legalidad de actos de carácter sancionatorio como los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria, conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Dijo la Sala:

«b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria. Criterios de unificación. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

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



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

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.»<sup>31</sup>

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente transcrita.

#### **2.4.2. Violación del derecho al debido proceso**

Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio.

La Corte Constitucional respecto al mencionado derecho, ha manifestado que en materia disciplinaria las actuaciones deben estar acordes a este, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria<sup>32</sup>.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el «conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en

<sup>31</sup> Sentencia proferida el 9 de agosto de 2016 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez (E), referencia: 110010325000201 100316 00 Núm. interno: 1210-11, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz.

<sup>32</sup> Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas»<sup>33</sup>.

**Frente a este cargo**, el demandante sostiene que se vulneró el derecho al debido proceso, en la medida en que la investigación disciplinaria se adelantó bajo el procedimiento verbal pese a que éste no era procedente porque la disciplinada no fue sorprendida en flagrancia y porque la falta que le fue imputada no se encontraba enlistada en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002.

#### **2.4.2.1. De la aplicación del procedimiento verbal en materia disciplinaria**

Respecto al procedimiento ordinario y verbal en materia disciplinaria, la doctrina ha manifestado, lo siguiente<sup>34</sup>:

Sobre el procedimiento ordinario en materia disciplinaria, cabe decir, en primer lugar, que las normas de la Ley 734 de 2002 no indican de manera concreta en qué casos

<sup>33</sup> Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

<sup>34</sup> Régimen disciplinario, 4ª Edición. Autor: Fernando Brito Ruíz. Páginas: 125 y 209.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

procede. Esto es, si ante faltas gravísimas, graves o leves. De esa manera, contrario a lo que afirman algunos, no es categórica la indicación de que procede en todos los eventos, ello para ponerlo en relación con el proceso verbal.

Se puede aseverar que en materia disciplinaria existen dos clases de procesos, el ordinario y el verbal, y que el ordinario parece estar previsto para todos los eventos, mientras el verbal solo para algunos de ellos. Miradas las cosas desde otra perspectiva, hay un listado de casos en donde, conforme al artículo 175 de la referida Ley 734, corresponde adelantar proceso verbal.

(...)

Puede reiterarse que no hay dificultad para decidir en qué momento se dispone adelantar el proceso verbal, en tanto no se presenta duda respecto de la calificación de las faltas por las cuales se puede seguir esa clase de procesos, pues ello es clara. Así, no hay incertidumbre en cuanto tiene que ver con faltas leves; siempre que se esté ante una de esa naturaleza, cabe surtir proceso verbal. La dificultad surge por razón de la distinción que debe hacerse respecto de las faltas, para decir cuáles son leves. Porque la ley no las clasifica sino que deja en manos del instructor tal valoración, dependiendo de varios factores.

La Ley 734 de 2002 en el artículo 175, en relación con la aplicación del procedimiento verbal, dispone:

El procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve.

También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esta Ley.

**En todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia. (...)**  
(Negrilla fuera de texto)

Por su parte, la Corte Constitucional al hacer el estudio de exequibilidad de la mencionada norma, manifestó:

De otro lado y, en estrecha relación con lo anterior, que el procedimiento disciplinario desarrollado por la Ley 734 de 2002 trae una novedad, en el sentido de imbricar los dos procedimientos disciplinarios –el ordinario y el verbal– de manera que cuando se presentan ciertas exigencias, se puede prescindir de determinadas etapas del proceso ordinario con el fin de citar a audiencia y de esta manera asegurar la vigencia de los principios de celeridad y economía procesal. Ello, no sólo concuerda con la finalidad propia del procedimiento disciplinario de asegurar un trámite ágil, eficiente, transparente sino que exige la aplicación de todas las garantías del debido proceso, por manera que no puede afirmarse que se presenta un cambio de reglas procesales en el camino, toda vez que desde un inicio se sabe –pues así lo tiene previsto el inciso tercero del artículo 175 de la Ley 734 de 2002–, que de presentarse ciertas



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

condiciones, entonces “en cualquier caso” y “cualquiera que sea el sujeto disciplinado” puede citarse a audiencia.

(...)

Como puede constatarse en este último evento, el inciso tercero permite la aplicación del procedimiento verbal en el proceso ordinario por mandato expreso de la ley, cuando se cumplen unas exigencias específicas. Así las cosas, cualquier funcionario público eventual sujeto de acción disciplinaria sabrá por adelantado que si con las pruebas que acompañan la queja o si en desarrollo del proceso ordinario durante la indagación preliminar la autoridad disciplinaria encuentra que se llenan las exigencias sustanciales para proferir pliego de cargos, entonces se podrá citar a audiencia. Desde el comienzo es claro para el funcionario encartado que, de existir prueba fehaciente de la configuración de la falta, podrá aplicarse el procedimiento verbal; en modo alguno se le sume en la incertidumbre jurídica-procesal, pues de antemano – inciso tercero del artículo 175 citado– sabe que ante la existencia de mérito en los elementos de prueba sobre la configuración de la falta y su eventual responsabilidad, el trámite a seguir es el procedimiento verbal. Así, el virtual disciplinado cuenta con tal factor de predictibilidad, sin que pueda alegar que se ha desconocido el derecho al debido proceso administrativo, pues ello no sobreviene de manera repentina ni arbitraria<sup>35</sup>.

En tal sentido, la Ley 734 de 2002 creó el procedimiento verbal con el fin de lograr mayor celeridad en los procesos disciplinarios e impedir que la sanción pierda su pertinencia y efectos reparadores<sup>36</sup>.

Este procedimiento está descrito en los artículos 177 a 180 ibidem y se inicia con la citación a audiencia al posible responsable para que rinda su versión sobre los hechos objeto de investigación, y aporte y solicite pruebas. Una vez concluidas las intervenciones se emite la decisión correspondiente, de manera verbal, que se entenderá notificada en estrados, siendo esta la oportunidad para interponer el recurso de apelación, que podrá ser sustentado verbalmente o por escrito dentro del término legal establecido.

<sup>35</sup> C-242 de 2010.

<sup>36</sup> En la sentencia C-1076 de 2002 se citan apartes de los antecedentes legislativos de la norma de la siguiente forma «En la época actual, en que la celeridad es elemento esencial de la eficacia, es preciso que los órganos de control cuenten con herramientas legales ágiles y dinámicas que permitan dar respuestas oportunas, cuando todavía la sociedad resiente la conducta irregular del funcionario o el daño acusado, y no cinco años después cuando la sanción ha perdido tanto la pertinencia como sus efectos reparadores. Este es el criterio que orienta e inspira el procedimiento disciplinario previsto en el último libro del proyecto. Por esta razón, se creó un procedimiento verbal simplificado a la realización de una audiencia dentro de los dos días siguientes a la verificación de la situación de flagrancia o al conocimiento del hecho; es aplicable por el jefe inmediato cuando la falta sea leve o cuando el servidor público sea sorprendido en flagrancia o confiese la autoría de una falta grave o gravísima.» (Gaceta del Congreso núm. 291 del 27 de julio de 2000, Senado de la República, Proyecto de Ley Número 19 de 2000, p. 24.).



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Como se mencionó, el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 definió los eventos en los cuales es viable adelantar la investigación disciplinaria por el procedimiento verbal, así: i) cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta; ii) cuando exista confesión; iii) cuando la falta sea leve; iv) cuando se trate de alguna de las faltas descritas en los numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 del artículo 48; y v) **en todo caso, y cualquiera que fuere el sujeto disciplinable, si al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación estuvieren dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos se citará a audiencia**<sup>37</sup>.

En tal sentido, la finalidad del inciso 3 del artículo 175 de la Ley 734 de 2002 es permitir a la autoridad disciplinaria aplicar un procedimiento más ágil y rápido cuando se disponga del material probatorio suficiente para otorgar un grado amplio de certeza de la existencia de la falta disciplinaria. Así, como lo indicó la Corte Constitucional, es imprescindible que para que opere el procedimiento verbal en situaciones diferentes a las planteadas en los incisos 1.º y 2.º del artículo en mención, estén dadas las exigencias probatorias para que se pueda citar a audiencia, esto es, que esté objetivamente demostrada la falta; y, que exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado.

En el *sub examine*, se observa que la Procuraduría Provincial de Pereira, luego de que tuviera en su poder algunas pruebas documentales que daban cuenta de la ocurrencia de los hechos, mediante Auto de 16 de octubre de 2014, decidió llevar a cabo la investigación disciplinaria por el procedimiento verbal; citar a audiencia pública a la señora Adriana Loaiza Jiménez y formularle pliego de cargos, en el que se señaló que, presuntamente, había incurrido en la comisión de las faltas gravísimas establecidas en el artículo 48 numerales 31 y 34 de la Ley 734 de 2002, a título de culpa gravísima, procedimiento que estuvo enmarcado dentro de la

---

<sup>37</sup> Este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-242 de 2010.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

legalidad, en la medida en que este se llevó a cabo por considerar que las pruebas recaudadas eran suficientes para determinar la responsabilidad de la disciplinada, siendo este el requisito para que la investigación disciplinaria fuera llevada a cabo a través del procedimiento verbal.

Al respecto, cabe resaltar que los informes técnicos emitidos por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, Seccional Valle de la Procuraduría General de la Nación y el hallazgo disciplinario encontrado por la Contraloría Municipal de Dosquebradas aportados, daban cuenta que, **primero**, existía una diferencia entre lo reportado como cancelado por el contratista Contrain S.A.S. a los empleados y lo efectivamente pagado que estaba señalado en las planillas en relación con seguridad social y parafiscales; y, **segundo**, que la interventora de dicho contrato había sido la señora Adriana Loaiza Jiménez, es decir, que el operador disciplinario al momento de valorar sobre la decisión de apertura de investigación, como encontró que estaban dados los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, esto es, la ocurrencia de la conducta, que ésta era constitutiva de falta disciplinaria, el autor de ésta, las circunstancias de tiempo modo y lugar, la responsabilidad del investigado y el perjuicio causado al ente territorial,<sup>38</sup> decidió tramitar la investigación por el procedimiento verbal y citar a audiencia pública.

En conclusión, al evidenciarse que la determinación del procedimiento a seguir tiene fundamento legal y probatorio, se advierte que la apreciación efectuada por la parte actora no tiene vocación de prosperidad, por lo que, debe despacharse desfavorablemente el cargo formulado.

#### **2.4.3. De la falsa motivación**

Uno de los elementos que determina la existencia y validez del acto administrativo, es el causal, el cual está constituido por los fundamentos de hecho y de derecho que llevan a declarar la voluntad de la administración. Se refiere, entonces, a las

---

<sup>38</sup> Artículo 153 de la Ley 734 de 2002.



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

causas, motivos o circunstancias y antecedentes que determinan la decisión de aquélla. Al respecto, Julio A. Prat expresa.<sup>39</sup>

El o los motivos son los presupuestos o los antecedentes de hecho o de derecho que provocan y fundan la decisión unilateral. Es un elemento objeto que precede al acto. Como son situaciones, fácticas o jurídicas, simplemente existen o no existen. Si no existen, el acto es nulo porque la administración dictó una decisión sin motivo. Si apreció mal el motivo existente por aplicar una norma jurídica en forma errónea, la decisión administrativa también es inválida fruto de una mala apreciación de antecedentes.

Finalmente, por motivación entendemos la explicitación o la denuncia de los motivos que provocan y determinan el acto. Generalmente se formulan, si son situaciones de hecho en los resultandos del acto, y si son consideraciones de derecho, en los considerandos de la decisión. Algunos autores como Iaccarino distinguen motivación de justificación del acto. Para nosotros la distinción es innecesaria y artificial porque en la motivación se encontrará o no la justificación del acto unilateral dictado.

Ahora bien, cuando los antecedentes fácticos y legales que expone la administración al momento de dictar su decisión son contrarios a la realidad, se genera una afectación del elemento causal del acto administrativo y se incurre, entonces, en una de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 del CPACA, denominada falsa motivación, que se configura cuando «el funcionario ha expedido el acto inspirado en motivos diferentes a los previstos legalmente».<sup>40</sup> En cuanto a este vicio, Luis Enrique Berrocal señala:<sup>41</sup>

(...) se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctico y/o jurídica, de allí que se dé en las siguientes situaciones:

- Por falsedad en los hechos, esto es, cuando se invocan hechos que nunca ocurrieron, o se describen de forma distinta a como ocurrieron
- Por apreciación errónea de los hechos, de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo o no corresponden a los supuestos descritos en las normas que se invocan.

<sup>39</sup> Prat, Julio, *La motivación del acto administrativo*, en *El derecho administrativo en Latinoamérica*, Instituto Internacional de derecho Administrativo Latinoamericano (IIDAL), Rosaristas, 1978, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Tomo II, 1986

<sup>40</sup> Sánchez, Carlos Ariel. *Acto administrativo teoría general*, Bogotá, Legis, tercera edición, 2004 P. 13

<sup>41</sup> . Berrocal Guerrero, Luis Enrique. *Manual del acto administrativo*. 5ª. edición, Bogotá, Librería ediciones el profesional Ltda., 2009. P. 500



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Es claro, que para la configuración de la falsa motivación es preciso que se cumplan los presupuestos enunciados. Además, a quien alega la existencia de esta causal de nulidad, le corresponde demostrarla, en tanto que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, de conformidad con las nítidas voces del artículo 88 del CPACA.<sup>42</sup>

**Frente a este cargo**, la demandante sostiene que se incurrió en falsa motivación por cuanto no se tuvo en cuenta que al momento en que finalizó el contrato, ella no tenía asignada la función de supervisión y que, en consecuencia, no podía ser la responsable disciplinariamente por las diferencias encontradas, ya que el acta de liquidación final del contrato, insiste, no fue suscrita por ella.

Al momento de la formulación de los cargos a la señora Adriana Loaiza Jiménez, la Procuraduría Provincial de Pereira, consideró que, del material probatorio obrante dentro del expediente, era dable imputarle las faltas gravísimas consagradas en el artículo 48 numerales 31 y 34 de la Ley 734 de 2002, que prevén:

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la Ley.

(...)

34. 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.

Ahora bien, los elementos básicos de las conductas típicas descritos en las faltas imputadas a la señora Loaiza Jiménez, son: **1)** participar en la etapa precontractual

---

<sup>42</sup> Ver la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de octubre de 1999, Expediente: 3.443, consejero ponente Juan Alberto Polo Figueroa. En la providencia se indicó «tiene la carga de la prueba, es decir, de demostrar la falsedad o inexactitud en los motivos que explícita o implícitamente sustentan el acto administrativo respectivo, habida cuenta de la presunción de legalidad de que se hallan revestidos los actos administrativos».



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

o en la actividad contractual; en detrimento del patrimonio público o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal<sup>43</sup> y la función administrativa; y, **2)** Como supervisor o interventor, no exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.

De conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, se observa que el 8 de marzo de 2010, la señora Adriana Loaiza, como directora administrativa del municipio de Dosquebradas (Risaralda) suscribió el contrato 068, con el objeto de «suministro y administración de personal profesional, técnico y operativo para el desarrollo de las actividades de las diferentes secretarías del municipio de Dosquebradas», con un plazo de ejecución de 10 meses y por un valor inicial de \$4.694.230.849. En dicho acto, se estableció, igualmente, que ella, como directora administrativa ejercería la supervisión del contrato.

Bajo esta condición, la demandante suscribió las siguientes actas parciales, dentro de las cuales recibió, a entera satisfacción, la labor desempeñada por el contratista: 1, por el periodo comprendido entre el 10 de marzo y 15 de abril de 2010; 2, del 15 de abril al 31 de mayo de 2010; 4, por el periodo comprendido entre el 1.º al 31 de julio de 2010; 5, entre el 1.º al 31 de agosto del mismo año; 6, por el periodo comprendido entre el 1.º al 31 de septiembre de 2010; 7, a través de la cual se analizó el pago de los dominicales, festivos y viáticos; 8, entre el 1.º al 31 de octubre de 2010; 9, del 1.º al 30 de noviembre de 2010; 10, por el periodo comprendido entre el 1.º al 31 de diciembre del mismo año; y, 11, del 1.º al 28 de febrero de 2011.

---

<sup>43</sup> La Ley 80 de 1993 « Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública» en su artículo 23, dispone: «**De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.».



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Siendo la 11, la última acta parcial suscrita por la señora Loaiza Jiménez, por cuanto el 21 de marzo de 2011, fue despojada de su función como supervisora y le fue entregada a la señora Ángela María Cardona Rodríguez.<sup>44</sup>

Ahora, pese a que en el acta 5 se dejó constancia que el 20 de agosto de 2010 se delegó la función de supervisión a la Secretaría de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, la señora Loaiza Jiménez siguió con dicha función porque fue ella quien pasó de ser directora administrativa del municipio a secretaria de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, ejerciendo su función de supervisión hasta el 21 de marzo de 2011.

En tal sentido, resulta importante destacar que si bien en algunos documentos se señaló que la señora Loaiza Jiménez actuó como interventora y, en otros, como supervisora, la función que realmente desempeñó ésta fue la de supervisión porque fue ejercida por una funcionaria adscrita a la entidad estatal y que no era ajena a ella, como ocurre con la interventoría.

Colombia Compra Eficiente, señala que la supervisión de un contrato estatal consiste en el «el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados».<sup>45</sup>

Así, la supervisión de los contratos es un deber que tiene toda entidad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, que se puede realizar a través de un supervisor o interventor, con el fin de verificar la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades del contratista de la entidad pública. «Esa labor es principalmente de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y no la de sustituir o reemplazar a la entidad en

<sup>44</sup> Folios 223 a 226 del cuaderno 2.

<sup>45</sup>[https://colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documents/cce\\_guia\\_para\\_el\\_ejercicio\\_de\\_las\\_funciones\\_de\\_supervision\\_e\\_interventoria\\_de\\_los\\_contratos\\_del\\_estado.pdf](https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_para_el_ejercicio_de_las_funciones_de_supervision_e_interventoria_de_los_contratos_del_estado.pdf)



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

la toma de las decisiones, quien conserva dicha potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación negocial»<sup>46</sup>.

En consideración a lo anterior, la señora Adriana Loaiza Jiménez estaba en la obligación de vigilar que el objeto del contrato antes mencionado se llevara a cabo y de supervisar cada una de las gestiones pertinentes, entre ellas, que el pago de las prestaciones sociales de las personas contratadas, así como de los parafiscales estuviera acorde con los valores pactados en los pliegos de condiciones.

No obstante, teniendo en cuenta los documentos obrantes dentro del expediente, esto es, el hallazgo disciplinario emitido por la Contraloría Municipal de Dosquebradas y los informes técnicos proferidos por la Dirección Nacional de investigaciones Especiales, Seccional Valle, se presentaron diferencias entre, primero, las asignaciones salariales estipuladas en el pliego de condiciones para cada cargo y los salarios mensuales sobre los cuales la empresa contratista Contrain S.A.S. liquidaba en la planilla de aportes a seguridad social y los parafiscales; y, segundo, los salarios que de acuerdo a los días trabajados debieron pagarse a los 391 trabajadores reportados según lo pactado en el contrato y lo efectivamente pagado por el contratista.

Cabe resaltar que dichas diferencias se encontraron, de acuerdo a los informes técnicos, en el mes de septiembre de 2010, es decir, cuando la señora Adriana

---

<sup>46</sup> Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de 12 de diciembre de 2014, radicado N.º 27426, consejero de estado: Ramiro Pazos Guerrero. « El ordenamiento jurídico admite que este tipo de funciones puedan ser encargadas a los funcionarios públicos de la entidad demandada, sin que se enmarquen en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Efectivamente, de vieja data, el artículo 120 del Decreto Ley 222 de 198312 , al definir las calidades del interventor, señaló que las entidades públicas verificarían la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades de sus contratistas por medio de un interventor. Este podía ser funcionario suyo o ser contratado externamente. Lo anterior significaba que en vigencia del mencionado decreto la denominación de interventor se utilizaba indistintamente de la vinculación que este tuviera con la entidad pública. Actualmente, la cuestión se mantiene en similares condiciones, sólo que se considera supervisor al funcionario de la entidad pública que desarrolle la vigilancia de los contratos de esta última, sin perjuicio de que esa labor se pueda apoyar a través de contratos de prestación de servicios, pero no para asumir la supervisión, so pena de variar de una consultoría a otra tipología diferente y, por consiguiente, de eludir procesos de selección. Por su parte, se hablará de interventor cuando se trate de una vigilancia externa o contratada».



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

Loaiza Jiménez estaba en ejercicio de su labor como supervisora del contrato y que pese a que eran notables dichos valores, de acuerdo a las actas parciales antes mencionadas, recibió a entera satisfacción las labores desempeñadas por el contratista, sin haber señalado en momento alguno las irregularidades que se estaban presentando, siendo este el motivo por el cual la Procuraduría General de la Nación le imputó las faltas antes mencionadas y la declaró responsable disciplinariamente.

Ahora, si bien la labor de supervisión por parte de la demandante fue hasta el 21 de marzo de 2011 y el contrato, en principio, finalizó el 9 de agosto del mismo año, tanto en el pliego de cargos como en las decisiones disciplinarias ahora cuestionadas la conducta que se le cuestionó fue haber recibido a satisfacción, en su condición de supervisora, a través de las actas parciales referidas, los servicios prestados por el contratista pese a que existía una diferencia de \$2.208.724.673 que no se encontró soportada de manera alguna en dichos documentos.

Debe resaltarse, además, que pese a que los periodos a los que se hizo referencia en las pruebas documentales antes mencionadas pudieron extenderse hasta el final del contrato, el juicio de reproche que se le realizó a la disciplinada, se insiste, fue mientras ejerció su labor de supervisión del contrato.

Igualmente, debe tenerse en cuenta, como lo señaló el *a quo*, que la liquidación del contrato no puede ser entendida como una oportunidad para enmendar los errores que se presenten durante la ejecución del contrato, dado que para ello es la función de supervisión, para vigilar constantemente que el contratista cumpla con lo pactado, por cuanto, en este caso, lo contrario implicaba un riesgo en el pago de la seguridad social de las personas contratadas, que podía generar una contratación tercerizada o una nómina paralela.

Lo anterior, permite considerar que la Procuraduría General de la Nación sí tenía los elementos de juicio suficientes para endilgar responsabilidad al demandante, que las pruebas fueron valoradas en el marco de las reglas de la sana crítica y que



Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

la interpretación que de ellas hizo el juzgador disciplinario, llevaron a la conclusión **de que la falta disciplinaria sí se cometió y el actor fue responsable de ella.**

Es importante advertir que al revisar la actuación disciplinaria no se vislumbra sesgo en el decreto y práctica de las pruebas; por el contrario, se hizo evidente que el único objetivo del investigador disciplinario consistía en encontrar la verdad real de los hechos y para ello hizo uso de todos los medios que estimó pertinentes y conducentes para su esclarecimiento. Ahora bien, una vez realizó la valoración integral de las pruebas, concluyó que el demandante no logró desvirtuar el cargo que le fue endilgado. Así, bajo tales circunstancias, no se demuestra que los actos acusados hayan carecido de pruebas suficientes, sino, por el contrario, las recaudadas fueron valoradas dentro del marco de autonomía y sana crítica del operador disciplinario, y demostraron cada uno de los elementos de la falta por las que fue, finalmente, sancionado el actor.

### **3. De la condena en costas**

El artículo 188 del CPACA establece que «[s]alvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

Con base en tal mandato, esta Subsección venía sosteniendo que para imponer condena en costas, en vigencia del CPACA, se atendía una valoración objetiva,<sup>47</sup> en la que el juez debía ordenarlas siempre y cuando se hubieran causado y en la medida de su comprobación, sin considerar factores subjetivos como la buena fe o la temeridad de las partes.

Sin embargo, dicho criterio debe revisarse a la luz del artículo 47 de la Ley 2080 de

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez.



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

2021, en tanto adicionó un inciso al artículo 188 del CPACA para precisar que «[e]n todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

De esta manera, debe entenderse que con la anterior modificación el juez está llamado a analizar la conducta de las partes en el proceso, así como la sustentación jurídica de sus intervenciones con el fin de determinar si es procedente o no imponer costas a cargo de alguna de ellas.

En el presente caso, los sujetos procesales ejercieron su defensa bajo la convicción de que contaban con suficiente respaldo legal, también aportaron pruebas y se apoyaron en la jurisprudencia vigente para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses, por lo que esta Sala se abstendrá de imponer condena en costas en segunda instancia.

#### **4. Conclusión**

Con base en los anteriores planteamientos se concluye que la parte actora no logró desvirtuar la legalidad de los actos demandados, por lo que, en consecuencia, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

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

#### **FALLA:**

**Primero.- Confirmar** la sentencia proferida el primero (1.º) de agosto de dos mil diecinueve (2019) por el Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Cuarta de Decisión que negó las pretensiones de la demanda, en el proceso promovido por la



---

Radicado: 66001-23-33-000-2017-00136-01 (5721-2019)  
Demandante: Adriana Loaiza Jiménez

señora Adriana Loaiza Jiménez contra la Nación, Procuraduría General de la Nación.

**Segundo.-** No condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Firmado electrónicamente

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**  
Firmado electrónicamente

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

GMSM