

AUTO

DEPENDENCIA:	Procuraduría Tercera Delegada para la Contratación Estatal
RADICADO:	IUS E-2024-495118 / IUC D-2024-3758828
INVESTIGADAS:	JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA, NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ y KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRÉS
CARGO y ENTIDAD	Secretaria de salud, secretaria general y secretaria de suministros y servicios de la Alcaldía de Medellín
INICIO:	Informe de servidor público
FECHA INFORME:	Mayo 27 de 2024
FECHA HECHOS:	Vigencias 2020 a 2022
HECHOS:	Presuntas irregularidades en la celebración de un contrato de transacción de la Clínica de la 80
DECISIÓN:	PLIEGO DE CARGOS

Bogotá D.C.; 20 DIC 2024

ASUNTO

El Despacho evaluará el mérito de la investigación disciplinaria adelantada contra **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA, NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ y KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRÉS**, secretarias de salud, general y de suministros y servicios, de la alcaldía de Medellín, para la época de los hechos.

SITUACIÓN FÁCTICA, ANTECEDENTES y COMPETENCIA

Simón Molina Gómez, secretario de la alcaldía de Medellín, mediante oficio de mayo 27 de 2024¹, informó presuntos hechos de corrupción en el Distrito Especial de Medellín, entre los cuales incluyó el denominado *Clínica de la 80*:

El Distrito de Medellín el 26 de marzo de 2020 celebró con el Agente Especial Liquidador de Saludcoop EPS, contrato de comodato a favor de entidad pública sobre los bienes ubicados en la Clínica Saludcoop de la 80 de esa ciudad, estando inhabilitado el contratista, por haber sido reportado deudor moroso del Estado.

En virtud del anterior contrato en los años 2020 y 2021, el Distrito hizo una inversión cercana a los veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000).

El 12 de mayo de 2022, el inmueble indicado fue cedido a la «Fundación Colombiana de Cancerología», mediante contrato de transacción por valor de \$12.007.429.401, a

¹ Fls. 2 a 4 C.O



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

quien Saludcoop le había vendido la propiedad.

La cesión contractual desconoció el Acta N° 011 de 11 de mayo de 2022 del Comité de Conciliación, que se pronunció desfavorablemente ante la posibilidad de suscribir el contrato enunciado y formuló recomendaciones desacatadas por quienes suscribieron el acuerdo entre el Distrito de Medellín y la Fundación, indicaron que el Comité de Conciliación había aprobado la transacción, incurriendo en falsedad en documento público.

[...]

Con auto de agosto 15 de 2024², este Despacho ordenó apertura de investigación disciplinaria contra **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA**, secretaria de Salud, **NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ**, secretaria General y **KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES**, secretaria de Suministros y servicios, de la Alcaldía de Medellín; y se decretó pruebas³.

² Fls. 9 a 14 C.O

³ El 17 de septiembre de 2024³, se libraron sendas citaciones a las cuentas de correo electrónico de las investigadas para notificarles personalmente el contenido del auto de investigación disciplinaria y en respuesta con mensaje de correo electrónico de 23 de septiembre de 2024³ desde la cuenta abogadanajimenez@gmail.com la doctora NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ identificada con la CC No. 43879173 autorizó expresamente ser notificada de ese auto y de las demás decisiones por medios electrónicos, solicitando copia completa del expediente, por lo que fue notificada por esa vía adjuntando copia del auto de investigación.

La doctora JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA desde la cuenta de correo jenniferuribemontoya@gmail.com con mensaje de correo electrónico del viernes 27 de septiembre de 2024³, solicitó informe por el mismo medio de lo relacionado con este proceso disciplinario y en respuesta de esa fecha fue notificada por medios electrónicos, enviándole copia del auto de investigación.

Con memorial signado por el doctor JUAN FELIPE CRIOLLO FIGUEROA informó actuar como apoderado de KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRÉS y autorizó notificaciones electrónicas a las cuentas de correo jeriollo@juancriollo.com; notificaciones@juancriollo.com; por lo que con auto de 30 de septiembre de 2024³ le fue reconocida personería para actuar, comunicado al apoderado el 3 de octubre de 2024³, quien fue notificado en la misma fecha por medios de comunicación electrónicos³.

El 4 de octubre de 2024³ se profirió auto que reconoció personería para actuar al doctor JAIME ANDRÉS LÓPEZ GUTIÉRREZ, apoderado de confianza de JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA, conforme el poder conferido para su representación en este proceso³, quien suministró la cuenta de correo abogadojaimelopez@hotmail.com

Mediante memorial enviado vía correo electrónico el 23 de octubre de 2024³, el doctor JUAN FELIPE CRIOLLO designó dependiente judicial³, quien en la misma fecha tuvo acceso al expediente según constancia de revisión de expedientes³.

El doctor JAIME ANDRÉS LÓPEZ GUTIÉRREZ con memorial adiado el 4 de octubre de 2024³, solicitó la expedición de copias del proceso para ser enviadas a su correo electrónico abogadojaimelopez@hotmail.com, respondiendo la Secretaría de esta Procuraduría Delegada el número de folios y el valor del escaneo por página junto con el número de cuenta bancaria al que debía consignar lo correspondiente.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

Con autos de septiembre 30⁴ y octubre 4⁵ de 2024 se reconoció personería a Juan Felipe Criollo Figueroa, apoderado de **KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES** y Jaime Andrés López Gutiérrez, apoderado de **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA**.

En noviembre 20 de 2024⁶ se cerró la investigación y ordenó correr traslado para alegatos precalificatorios a los sujetos procesales, notificado previa autorización por medios de comunicación electrónicos de noviembre 27 de este año⁷, y según constancia secretarial que obra en el expediente el apoderado de **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA** alegatos en tiempo.

Con auto de diciembre 20 de 2024, se resolvió la solicitud de revocatoria del auto de cierre de la investigación impetrada por Juan Felipe Criollo Figueroa y Jaime Andrés López Gutiérrez, comunicado en los términos de ley.

La Procuradora General de la Nación en agosto 13 de 2024⁸ profirió la Resolución No. 267 que designó como *funcionario especial de instrucción a la Procuradora Delegada Disciplinaria de Instrucción 8, Tercera para la Contratación Estatal*, para conocer de este proceso hasta la notificación del pliego de cargos o el archivo de las diligencias en los términos de ley, por lo que esta Procuraduría Delegada es competente para conocer el presente caso.

IDENTIFICACIÓN DE LAS INVESTIGADAS

JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.128.436.671, quien ejerció el cargo de Secretaria de salud del municipio de Medellín, nombrada mediante Decreto municipal 0010 de 3 de enero de 2020, posesionada con acta No. 036 de enero 7 de 2020.

⁴ Fl. 55 C.O

⁵ Fl. 68 C.O

⁶ Fl. 79 C.O

⁷ Fls. 80 a 89 C.O

⁸ Fls. 7 a 8 C.O

1A6



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

AUTO

NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ identificada con la cédula de ciudadanía No. 43.879.173, quien ejerció el cargo de Secretaria general del municipio de Medellín, nombrada mediante Decreto municipal 1210 de 22 de diciembre de 2021 y posesionada en enero 3 de 2022⁹

KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES identificada con la cédula de ciudadanía No. 1018438857, quien ejerció el cargo de Secretaria de Suministros y servicios, nombrada mediante Decreto municipal 0003 de enero 1 de 2020 y posesionada en enero 3 de 2020.¹⁰

CONSIDERACIONES

El artículo 221 del Código General Disciplinario, reformado por la Ley 2094 de 2021, establece que agotado el cierre de la investigación, el funcionario de conocimiento evaluará el mérito de las pruebas recaudadas y formulará pliego de cargos al disciplinado o terminará la actuación y ordenará su archivo, según corresponda.

A su vez, el artículo 222 ibidem, dispone que se formulará pliego de cargos cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado.

La presente investigación tuvo como finalidad verificar:

- Presuntas irregularidades en la celebración de un contrato de transacción sobre la Clínica de la 80 aduciendo que se contaba con autorización previa del Comité de Conciliación del municipio de Medellín.
- Presuntas irregularidades por celebrar un contrato de comodato sobre la Clínica de la 80 con una persona presuntamente incurso en inhabilidad, toda vez que estaba reportada en el boletín de deudores morosos del Estado.

⁹ Dirección 1: carrera 76 No. 51-60 (402) barrio Estadio, tel. 604-5855623 Celular 3162908253, abogadanajimenez@gmail.com

¹⁰ Dirección 1: circular 2 No. 72-01 apto 601, Medellín, Dirección 2: calle 40 No. 63 C 52 (803) Conquistadores, Cel. 3163740283, karendelgadoabogada@gmail.com



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

Es oportuno realizar precisiones conceptuales sobre el tema, así:

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 los define como todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que a título enunciativo definió la norma.

Entonces, siendo el municipio de Medellín una entidad estatal en los términos del literal a) numeral 1 del artículo 2 ídem, los contratos celebrados en su nombre son estatales, como ocurre con los contratos celebrados.

Respecto de las presuntas irregularidades en la celebración de un contrato de transacción sobre la Clínica de la 80, aduciendo que se contaba con autorización previa del Comité de Conciliación del municipio de Medellín, es imperioso efectuar algunas precisiones:

- **De la falsedad ideológica en documento público**

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de Casación Penal de 29 de noviembre de 2000, sostuvo:

«La falsedad ideológica en documentos se presenta cuando **en un escrito genuino se insertan declaraciones contrarias a la verdad**, es decir, cuando siendo el documento verdadero en su forma y origen (auténtico), **contiene afirmaciones falsas** sobre la existencia histórica de un acto o un hecho, o sus modalidades, **bien porque se los hace aparecer como verdaderos** no habiendo ocurrido, o cuando habiendo acontecido de determinada manera, son presentados de una diferente²⁴.

[...]

3.2.2.3. La Corte Suprema de Justicia considera que la exigencia de veracidad es posible en documentos privados cuando:

- (i) **el deber de veracidad proviene de la ley;**
- (ii) **el documento tiene capacidad probatoria;**
- (iii) **el documento puede ser utilizado con fines jurídicos;**
- (iv) **el documento determine la extinción o modificación de una relación jurídica sustancial con perjuicio de un tercero. [...]**

3.2.2.4. En relación con la obligación legal de veracidad, la ley suele entregar a los particulares el deber de certificar hechos con fines probatorios, a efectos de generar



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

confianza en la sociedad. Tal es el caso de médicos, revisores fiscales y administradores de sociedades, que deben dar fe de hechos de que tienen conocimiento. **En algunos casos el deber de veracidad proviene de la naturaleza del documento, cuando está destinado a servir de prueba de una relación jurídica relevante**, que involucra o puede llegar a comprometer intereses de terceras personas determinadas.

[...]

“Falsificar un documento, no es solo alterar su contenido material (falsedad material propia), o elaborarlo integralmente (falsedad material impropia). **Falsificar es también hacer aparecer como verdaderos, hechos que no han sucedido, o presentar de una determinada manera hechos que acontecieron en forma distinta, es decir, faltar a la verdad en el documento, o falsearlo ideológicamente.** Por eso carece de sentido argumentar que el legislador dejó a la deriva la falsedad ideológica en documento privado, al no reproducir la fórmula gramatical que utilizó para los documentos públicos.» (Lo destacado es del original)

Así, el ilícito analizado es de la mayor trascendencia cuando los servidores públicos incurren en él, porque la falta de veracidad en los actos por razón o por ocasión del cargo afecta principios fundamentales de la función pública, los deberes, los valores y afecta la confianza en las instituciones.

MATERIAL PROBATORIO

Acatando el principio procesal de necesidad de la prueba, establecido en el artículo 147 del Código General Disciplinario, se enlistan los elementos de juicio incorporados a la actuación, en cuanto resultan conducentes, pertinentes y eficaces.

Pruebas documentales:

El informe se aportó copia de:

- Acta No. 11 de sesión virtual del Comité de conciliación del municipio de Medellín de mayo 11 de 2022, convocado a instancia de **JENNIFER ANDREE** y **NATALIA ANDREA**, secretarías de salud y general, respectivamente, debido a que el contrato de transacción es una de las formas de solución de conflictos, que decidió no adoptar ninguna decisión en el asunto, dejando constancia esta Procuraduría Delegada que **NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ** en ejercicio de las funciones del cargo, era no solo convocante, sino presidenta del Comité como delegada del Alcalde, y su

AUTO

voto fue expreso y escrito no adoptando ninguna decisión sobre el contrato puesto en consideración, siendo tal voto reproducido por los demás miembros.

- El contrato de transacción suscrito en mayo 12 de 2022 por las investigadas y el representante legal de la Fundación Colombiana de Cancerología «Clínica Vida», sobre el inmueble denominado «Clínica 80» sobre el que el municipio de Medellín era comodatario desde marzo 26 de 2020 y en el que había hecho inversiones para ponerla en funcionamiento, acredita que lo consignado en el numeral 15 de las consideraciones del contrato no corresponde a lo decidido por el comité de conciliación.

En septiembre 11 de 2024 un auxiliar administrativo de la Secretaria de gobierno y gestión del gabinete de la Alcaldía de Medellín, remitió respuesta a las solicitudes formuladas dentro de esta investigación disciplinaria y adjuntó:

- Oficio con radicado 2024430445748 que anunció aportar soportes de que para la fecha de suscripción del contrato entre el Distrito de Medellín y SALUDCOOP EPS OC con Nit. 800.250.119-1, esta última se encontraba en proceso de liquidación forzosa administrativa y estaba reportada en el boletín de deudores morosos del Estado desde 2012– BDME, publicado por la Contaduría General de la Nación y allegó:
 - Copia del Decreto municipal 158 de 2016 por el cual se adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación;
 - Copia del manual de contratación de la Alcaldía de Medellín vigente para 2022
 - Nota de inexistencia de acto administrativo otorgando a las disciplinadas la facultad para celebrar el contrato de transacción de mayo 12 de 2022, porque el Acta No. 11 del Comité de conciliación del municipio no adoptó ninguna decisión ante la autorización solicitada para suscribir ese contrato y las recomendaciones hechas no fueron acogidas previo a la realización del contrato
 - Acta No. 11 de mayo 11 de 2022 del Comité de Conciliación del municipio

de Medellín

- Copia de actos de nombramiento, actas de posesión, sendas certificaciones laborales a nombre de las investigadas precisando cargos, tiempos de servicio, último salario básico devengado para el año 2022, datos de contacto, funciones¹¹.
- El 3 de octubre se imprimieron certificados ordinarios de antecedentes a nombre de **KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES¹²**, **NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ¹³** y **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA¹⁴** en los que consta que no registran antecedentes disciplinarios.

Análisis del material probatorio

Del acervo probatorio recaudado se estableció que las investigadas eran servidoras públicas del municipio de Medellín para el momento de las conductas y celebraron el contrato de transacción de mayo 12 de 2022.

El Comité de Conciliación del municipio de Medellín en acta No. 11 de mayo 11 de 2022, al discutir la celebración del contrato de transacción entre el Municipio de Medellín y la Fundación Colombiana de Cancerología, respecto de la transacción con ocasión de las inversiones y mejoras en cuantía de \$12.007.429.401 realizadas por el municipio en el inmueble denominado «Clínica 80», no adoptó ninguna decisión, pero formuló recomendaciones y al día siguiente, 12 de mayo de 2022, **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA**, Secretaria de salud; **NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ**, Secretaria general y **KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES**, Secretaria de suministros y servicios, todas del Municipio de Medellín, y el representante legal de la Fundación Colombiana de Cancerología «Clínica Vida», celebraron contrato de transacción consignando entre las consideraciones que ese contrato fue sometido a consideración del Comité de conciliación del municipio en sesión No. 11 virtual de 11 de mayo de 2022, para evitar un eventual litigio en el marco del Contrato de Comodato de 26 de marzo de

¹¹ Fl. 31 C.O

¹² Fl. 63 C.O

¹³ Fl. 64 C.O

¹⁴ Fl. 65 C.O

AUTO

2020, y que esa instancia decidió aprobar la decisión de suscribirlo, cuando el acta indicó que el comité no adoptó ninguna decisión en ese asunto, es decir, no decidió aprobar el contrato.

Para una mejor comprensión se compara lo resuelto por el comité, con lo anotado en el contrato, así:

<p>Acta No. 11 virtual del Comité de conciliación del Municipio de Medellín en sesión extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2022, dejó constancia que no se agotó el procedimiento para la presentación de informes a ese Comité establecido en el artículo 15 del Decreto 158 de 2016 que reglamentó el Comité, ni fue objeto de reparto y análisis por abogados de la Subsecretaría de Defensa y protección de lo público, y DECIDIÓ</p>	<p>Contrato de transacción celebrado el 12 de mayo de 2022 por las investigadas con la Fundación Colombiana de cancerología «Clínica Vida», numeral 15 de las consideraciones:</p>
<p>«El Comité de Conciliación no adoptó ninguna decisión en el asunto y en su lugar dispuso recomendar a las partes que suscriben el acuerdo revisar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar los intereses, por qué se pactan remuneratorios y no los moratorios de la Ley 80/93. • En los argumentos de defensa del Municipio, se debe estipular el hecho determinante que lleva perseguir de un particular el pago. • Se sugiere incluir en el informe, el cálculo del valor a conciliar efectuando una comparación entre gastos y el valor objeto de la transacción. • Se recomienda indicar medio de control a precaver así y análisis de caducidad, en caso de que proceda dicho análisis. <p>En el clausulado quedaría pendiente discriminar quienes representan a las partes.» (Subrayas extra literem)</p>	<p>«El contrato de transacción fue sometido a consideración del Comité de Conciliación del Municipio de Medellín. Tal como se desprende del acta de la sesión No. 11 virtual del 11 de mayo de 2022, la mencionada instancia decidió APROBAR la decisión de suscribir, en los términos pactados, el contrato de transacción con la finalidad de precaver un litigio eventual relacionado con la Clínica de la 80.» (Subrayas y negritas fuera del original)</p>

El Comité de Conciliación del Municipio de Medellín según el artículo tercero del Decreto municipal 159 de 25 de enero de 2016¹⁵, es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad, sobre la

¹⁵ Por el cual se adopta el reglamento interno del Comité de Conciliación del Municipio de Medellín
 PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 8
 TERCERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL
 Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C | PBX: (601) 5878750 | www.procuraduria.gov.co

procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

Lo anotado en el contrato de transacción en cuanto a que la suscripción fue aprobada por el Comité, contiene una eventual falsedad que no corresponde con lo decidido por esa instancia, en presunta transgresión del deber funcional asignado a las investigadas responsables del contrato de adoptar en el ámbito de sus funciones los valores orientadores de la función pública como la honestidad, así como el principio de moralidad en la función pública que implica la veracidad en sus actuaciones.

Por lo tanto, lo consignado en el contrato de transacción referido en este auto objetivamente demuestra la responsabilidad de las investigadas, y existen pruebas que las comprometen, por lo que se debe proceder conforme el artículo 222 de la Codificación Disciplinaria citando a audiencia y formulando pliego de cargos, sin que contra esta decisión proceda recurso alguno, como expresamente lo establece la misma norma.

Acorde con los elementos estructurales de la falta disciplinaria, se procede a elevar la correspondiente imputación a cada una de las investigadas.

CARGO ÚNICO

JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA, secretaria de salud de Medellín para la época de los hechos, al parecer incurrió en la falta gravísima consagrada en el artículo 65 del Código General Disciplinario, consistente en realizar la descripción típica del artículo 286 del Código Penal a título de dolo, toda vez que, con ocasión de la función o cargo¹⁶, el 12 de mayo de 2022 celebró el contrato de transacción con la Fundación Colombiana de Cancerología «Clínica Vida», en el que se **consignó**¹⁷ una **falsedad** al anotar en el numeral 15 de las consideraciones, que la suscripción del contrato en los términos pactados fue aprobada por el Comité de

¹⁶ Desconoció los fines de Estado y por ende la contratación estatal

¹⁷ Documento prueba



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

Conciliación del municipio de Medellín¹⁸.

Normas presuntamente infringidas

Conforme el principio de legalidad en materia disciplinaria que exige que la investigación al sujeto disciplinable sea por comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de la conducta, Código Disciplinario Único, la conducta descrita en el cargo único formulado a cada investigada, eventualmente contrarió las siguientes disposiciones:

- DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

ARTÍCULO 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos **están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...].»** (Destaca el despacho).

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.»

- **Del Decreto 760 de 2018 del Municipio de Medellín** «Por medio del cual se modifica el Decreto 1039 de 2016 por medio del cual se delegan competencias en materia contractual en el municipio de Medellín»

Artículo primero. *Delegar en cada uno de los Secretarios de despacho, los Directores de Departamento Administrativo, de Unidades Administrativas Especiales y las Gerencias que cuenten con asignación de recursos, el proceso de contratación inherentes a los trámites de las etapas de planeación del proceso contractual y selección, así como en su ejecución en sus componentes logístico, jurídico, administrativo, financiero, contable y técnico, de conformidad con lo establecido en el Decreto 883 de 2015 y las demás normas que lo modifiquen, reglamenten, adicionen o complementen, para los contratos interadministrativos, a los que hace referencia el artículo 2 numeral 4 literal c), de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 y los convenios interadministrativos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. (cursivas fuera del original)*

- **Del Manual específico de funciones y competencias laborales para el empleo de Secretario de despacho de la secretaría de salud:**

¹⁸ en el acta de la sesión No. 11 virtual del 11 de mayo de 2022,
PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 8
TERCERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL
Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C | PBX: (601) 5878750 | www.procuraduria.gov.co



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

13. Adoptar en el ámbito de sus funciones, los valores orientadores de la función pública, como son la *honestidad*, compromiso, respeto, diligencia, justicia, solidaridad y los lineamientos institucionales contenidos en el Código de integridad.

- Del Código Penal.

Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

- De la Ley 80 de 1993

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

1o. 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.

[...]

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

Concepto de la violación

En virtud de la relación especial de sujeción, los servidores públicos responden por la violación de la Constitución Política y la Ley, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6° de la CP); y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (art. 123 de la CP).

La exigencia de canalizar la actuación en lo normado es reiterado en el artículo 121 que tajantemente preceptúa que *“Ninguna autoridad del estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”*, como también cuando en el siguiente artículo se indica que no puede existir *“empleo público que no tenga funciones definidas en la ley o reglamento”*(art. 122), repitiendo en el siguiente precepto que los servidores públicos *“ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”*. (art. 123)

Sin embargo, como tantas veces se ha dicho, como el Estado no solo es de derecho



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

sino social de derecho, se exige que las actuaciones de las personas que ejercen funciones públicas estén en procura de alcanzar alguno de los cometidos estatales previstos en el artículo 2 constitucional: *“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...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”*. Esa teleología se refuerza en el artículo 123 cuando se indica que el servidor público está *“al servicio del Estado y de la comunidad”*.

Reiteradamente la doctrina y jurisprudencia han precisado que las disposiciones enunciadas denotan la intensión del constituyente por reglamentar y dotar de finalidad la actuación del servidor público, quien es visto no como un mero trabajador o empleado del Estado que debe realizar sus funciones de manera ciega, sino como alguien que debe volcar su intervención hacia un objetivo claro: Contribuir a la construcción del modelo de estado social de derecho.

Adicional a la fijación de un ámbito de competencia general, la Constitución también fija unos principios que deben caracterizar la función administrativa: *“debido proceso, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”* (art. 209), así como los de *“responsabilidad, transparencia, publicidad, eficacia, economía, celeridad”* (art. 3 C.P.A.C.A). Dichos postulados no son meros referentes teóricos, sino que como mandatos de optimización, tienen un carácter vinculante e incluso relevante dentro de la valoración que se haga de la conducta de los servidores públicos.

Por supuesto, lo expresado no significa que el derecho disciplinario se entienda como la imposición de una concepción perfeccionista de las personas, pues ello sería inmiscuirnos en su esfera personal, su autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues lo que se exige es que dentro de ese estricto marco de competencias que impone la legalidad, un servidor público obre correctamente, o lo

que es lo mismo, éticamente; y ello será predicable cuando su actuar se cifa a la norma y su proceder respete los principios que orientan la función pública, a la vez que propende por el cumplimiento de los cometidos estatales. *Contrario sensu*, un servidor obra mal o antiéticamente cuando se aparta de ese rol descrito en nuestro sistema normativo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del *“fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”*

Las faltas disciplinarias pueden ser realizadas por acción o por omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, y en este caso la conducta reprochada en el cargo formulado, constitutiva de un ilícito, es cometida por acción, posible consecuencia de incumplimiento del deber funcional.

Y es que, con el actuar de la investigada, al consagrar en el contrato de transacción celebrado con la Fundación una falsedad frente a lo resuelto por el Comité de Conciliación del Municipio de Medellín, se vulnero el principio de moralidad, consagrado en el artículo 209 Constitucional, definido en el numeral 5 del artículo 3 del C.P.A.C.A, según el cual las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas y la contratación estatal no es ajena a estos principios y es la razón de la imputación hecha.

Ahora bien, la falsedad ideológica consiste en la falta de verdad de un documento, independientemente de su integridad materialidad. Así, el documento que contiene información no veraz es ideológicamente falso, como lo dispone el artículo 286 del Código Penal.

Así las cosas, la conducta se adecua a descripción típica contenida típica del artículo 286 del Código Penal a título de dolo, toda vez que, con ocasión de la



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

función o cargo¹⁹, el 12 de mayo de 2022 celebró el contrato de transacción con la Fundación Colombiana de Cancerología «Clínica Vida», en el que se **consignó**²⁰ una *falsedad* al anotar en el numeral 15 de las consideraciones, que la suscripción del contrato en los términos pactados fue aprobada por el Comité de Conciliación del municipio de Medellín²¹.

Los elementos propios que configuran el ilícito de falsedad ideológica en documento público son:

- (i) Sujeto activo calificado, que ostenta la calidad de servidor público: en este caso la Secretaria de salud
- (ii) La expedición de un documento público que pueda servir de prueba: documento público con aptitud probatoria, consignando una falsedad o callando total o parcialmente la verdad, independientemente de los efectos que ello produzca, que corresponde al Contrato de Transacción celebrado aquel 12 de mayo de 2022
- (iii) Que consigne en el documento una falsedad o calle total o parcialmente la verdad. Lo que la norma protege es la credibilidad en el contenido de tales instrumentos dada por el conglomerado, en cuanto se ha convenido otorgarles valor probatorio de las relaciones jurídico-sociales que allí se plasman.

La Corte Suprema de Justicia explicó la naturaleza jurídica de esta conducta penal, al precisar que la falsedad se considera ideológica porque el documento no es falso en sus condiciones de existencia y autenticidad, sino que son contrarias a la verdad las afirmaciones que contiene [...]²²

Adecuación típica

En virtud del principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la Constitución

¹⁹ Desconoció los fines de Estado y por ende la contratación estatal

²⁰ Documento prueba

²¹ en el acta de la sesión No. 11 virtual del 11 de mayo de 2022,

²² Sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal SP5104-2017 de 05/804/2017



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

Política, concordante con el artículo 4° del CGD, el servidor público solo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.

El presunto comportamiento que se reprocha a la investigada se adecua al tipo disciplinario previsto en el artículo 65 del Código General Disciplinario vigente desde el 29 de marzo de 2022, así:

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él. (Subrayas extraliterem)

Y la conducta del servidor público en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, en el que se consigne una falsedad, corresponde al siguiente ilícito:

«Código Penal. Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.»

De las anteriores normas se deriva que las conductas que objetivamente coincidan con las descripciones típicas que la ley consagra como delito son falta gravísima, y al articular el artículo 65 del C.G.D., con el transliterado artículo 286 del C.P., consagró la conducta del servidor público en ejercicio de sus funciones de extender documento público, como lo es el contrato, en el que se consignó la consideración 15 contraria a la verdad.

Ilícitud sustancial

El artículo 9° de la ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2° de la ley 2094 de 2021, dispone que «La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna».

La ilicitud sustancial disciplinaria debe entenderse como la afectación sustancial del deber funcional, e implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, lo cual se armoniza con el artículo 23 de la Ley 1952 de 2019, que establece que la garantía de la función pública descansa en la salvaguarda por parte del sujeto disciplinable, de los principios que la gobiernan, a los cuales se suscribe el cumplimiento de sus deberes y demás exigencias constitucionales y legales, siendo en consecuencia el objeto, fin o interés jurídico protegidos por el derecho disciplinario, norma que es concordante con el artículo 209 de la Constitución Política.

Lo anterior por cuanto el derecho disciplinario busca encauzar la conducta del servidor público, reprochando comportamientos que vulneren la garantía de la función pública en aras del cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Por consiguiente, la conducta es sustancialmente ilícita sí: (i) quebranta un deber funcional; (ii) vulnera un principio de la función pública; y (iii) no tiene justificación alguna.

En el mismo orden de ideas la Constitución Política de Colombia, establece los principios en los que se funda la función administrativa, como la que está a cargo de la Alcaldía de Medellín, en los siguientes términos:

«**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»

Dichos postulados no son simples retóricas, sino que como mandatos de optimización, tienen un carácter vinculante e incluso relevante dentro de la valoración que se haga de la conducta de los servidores públicos, razón por la que el cumplimiento de las decisiones judiciales deviene en la garantía de la función

AUTO

pública a cargo del disciplinado, en la forma dispuesta en la Constitución y en las leyes, así que la actuación administrativa de la entonces Secretaria de Salud, **JENNIFER ANDREE**, exigía la aplicación de esos valores, articulados con los principios consagrados en el artículo 3 del C.P.A.C.A., como el principio de moralidad, que impone el deber de actuar con honestidad.

Sobre el principio de moralidad el Consejo de Estado sostiene que:

“(…) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto *sine qua non*, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.

Por último, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con “el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero”, noción que sin duda se acerca a la desviación de poder.”

Así pues, el principio de moralidad se enfoca hacia la exigencia de un comportamiento honesto, ético, recto y leal, alejado y desprovisto de intereses de carácter subjetivo, que atenten contra la mácula con la que deben actuar los servidores públicos, en preservación del decoro y la probidad de la función pública y se quebranta cuando los servidores públicos no cumplen con estricto rigor las normas que regulan el procedimiento administrativo que adelantan.

En el Decreto municipal 760 de 2018, se delegó en cada uno de los secretarios de despacho, en el caso que nos ocupa, a la investigada en su calidad de secretaria de salud, le correspondía adelantar el proceso de contratación con apego a la Constitución, la ley, los reglamentos y manuales, y en ese orden, conforme su deber funcional y atendiendo lo consagrado en el num 13 del manual de funciones, tenía la responsabilidad de adoptar en el ejercicio de sus funciones los valores que inspiran la función pública, como la honestidad que consiste en actuar de manera veraz, sincera y transparente, base de la confianza.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

La celebración del contrato de transacción, que en la consideración 15 consagró una manifestación contraria a la verdad incumplió el valor de la honestidad, que articulado con el principio de moralidad en la gestión administrativa, exigía consignar en el texto del contrato lo decidido por el Comité de conciliación del Municipio de Medellín, sin que obre causal alguna de justificación, porque no obra prueba que demostrara la existencia de alguna circunstancia que impidiera a la disciplinada realizar el comportamiento ajustado a las normas aquí traídas.

Análisis de la culpabilidad

El derecho disciplinario como parte del derecho sancionador exige la imputación subjetiva, lo cual para la estructura de la falta disciplinaria implica la categoría de culpabilidad.

El artículo 10 del Código General Disciplinario, establece que las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Quedando proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

La conducta dolosa es definida por el artículo 28 del Código General Disciplinario, como aquella que se da cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización.

Sobre este tópico, la Corte Constitucional en Sentencia T-319A de 2012, señaló:

[...] “El dolo en materia disciplinaria implica que el sujeto disciplinable haya tenido conocimiento de la situación típica que implica el desconocimiento del deber que sustancialmente debe observar y que voluntariamente haya decidido actuar en contravía a éste; por tanto, el conocer ya involucra el querer, ya que si se tiene conocimiento y pese a eso se realiza la conducta, es porque efectivamente quiere el resultado”. [91]

La doctrina, por su parte, ha propuesto partir de la definición que otras disciplinas hacen del dolo, asociándolo con la intencionalidad y el saber, en los mismos términos planteados por la Procuraduría. Al respecto, se ha dicho:

“Tratándose del dolo en materia disciplinaria, se parte de una presunción, de estirpe constitucional, consagrada en el artículo 122 de la Carta, según el cual el funcionario, al momento de asumir sus funciones, se compromete solemnemente a cumplir la Constitución, la ley y los reglamentos que rigen la función o el servicio que va a desempeñar. Eso significa que entiende el compromiso que adquiere y que se obliga,

PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 8
TERCERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL
Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C | PBX: (601) 5878750 | www.procuraduria.gov.co



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

no solo a observar las normas, sino a tener conocimiento de ellas y de la manera en que deben aplicarse [...].

Por lo anterior se afirma que el servidor público soporta una carga mayor y superior en materia de responsabilidad y que para excusarse de cumplir con sus postulados, debe probar, de manera fehaciente, que ha sido contra su querer o ajena a su voluntad la actuación que vulnera el ordenamiento, o que su propósito fue diferente al conseguido, o que actuó suponiendo unos resultados, pero sobrevinieron unos diferentes”.

En cuanto a la prueba del dolo, la jurisprudencia de Consejo de Estado advirtió²³:

«En todo caso, la demostración del dolo también dependerá de las pruebas que se practiquen en el procedimiento disciplinario. Al respecto es necesario precisar que, salvo que se presente una confesión, y que esta se encuentre corroborada con lo probado con otros medios en el trámite, resulta casi imposible que exista una prueba directa de lo que conocía el sujeto y de cuál era su voluntad, por lo tanto, su comprobación dependerá de pruebas indirectas o indiciarias. Desde la doctrina se han propuesto tres clases de indicios que indicarían la existencia de este elemento de la culpabilidad a saber: los de aptitud, los de actitud, y los de comprensión valorativa. A continuación, se explicará cada uno de ellos:

Indicios de aptitud: Tienen como propósito definir la capacidad que tenía el disciplinado para no haber cometido la falta. Así, los hechos indicadores de este indicio estarían vinculados con cuestiones relativas al cargo, su experiencia y al tiempo de servicio del servidor público, su profesión y diferentes estudios complementarios.

Indicios de actitud: Están referidos a la planeación y anticipación de situaciones futuras, esto es, a los actos preparatorios relativos a la comisión de la falta disciplinaria, los cuales pueden ser anteriores, concomitantes o posteriores. Estos últimos referidos a maniobras para ocultar el ilícito.

Indicios de comprensión valorativa: Se refieren a la conciencia potencial de la ilicitud, y en ellos se debe tener en cuenta si la conducta es activa u omisiva, los reenvíos normativos de algunas faltas, la claridad en la redacción del tipo, la complejidad para comprender lo antijurídico, la jerarquía y notoriedad de algunas normas y los indicios de ocultamiento y engaño o similares.»

La investigada al tomar posesión del cargo de Secretaria de salud de Medellín, prometió cumplir la Constitución y la ley, junto con los deberes del cargo, por lo que su condición de servidora pública, genera deberes cuyo incumplimiento conlleva responsabilidades, y como máxima jerarquía de la dependencia, le era comprensible la importancia de la función encomendada, el rol asumido en la entidad, la obligación de contratar conforme a la normatividad vigente.

²³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “A”, Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, Bogotá, D.C., seis (06) de febrero de dos mil veinte (2020), Radicación número: 25000-23-42-000-2013-06021-01(3003-17)



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

Así las cosas, a quien se formula juicio de imputación subjetiva a título de dolo, se reprocha su proceder en forma consciente y libre, queriendo voluntariamente la realización de una conducta contraria a derecho.

En el caso que nos ocupa se tiene que, **JENNIFER ANDREE**, en su calidad de secretaria de salud, previó a celebrar el contrato de transacción convocó al comité de conciliación del municipio, quienes manifestaron que no tomaban ninguna decisión, a pesar de esto, se consignó en el bilateral en el considerando No. 15, que estaba autorizada por el comité la celebración del contrato.

En idéntico sentido, se advierte que, la investigada se presentó de manera libre y voluntaria a la Notaría 20 de Medellín, para surtir diligencia de reconocimiento de firma y contenido de documento, que tiene insertó "que el contenido del contrato era cierto", que es sinónimo de veracidad.

Corolario de lo anterior, se infiere el conocimiento de la conducta, y la manifestación de la voluntad, que conlleva a calificar provisionalmente la culpabilidad a título de **DOLO**, sin perjuicio de que sobrevengan elementos que conduzcan a una variación en la misma.

Calificación provisional de la falta

El artículo 65 del C.G.D., establece que en caso de que la conducta no se adecue a ninguna de las faltas establecidas en los artículos precedentes, en virtud de los principios de especialidad y de subsidiariedad, constituye falta gravísima realizar por razón o con ocasión de la función, objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo.

Así las cosas, la incursión presuntamente en el delito de falsedad ideológica en documento público del artículo 286 del Código Penal, es consagrada expresamente como falta **GRAVÍSIMA**, en el preanotado artículo 65 del C.G.D., por lo que se acata la graduación legal y de esa forma queda calificada de forma provisional la falta descrita en el cargo formulado.

135

CARGO ÚNICO

NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ en ejercicio de las funciones del cargo de Secretaria General de Medellín, para la época de los hechos, al parecer incurrió en la falta gravísima consagrada en el artículo 65 del Código General Disciplinario, consistente en realizar la descripción típica del artículo 286 del Código Penal a título de dolo, toda vez que, con ocasión de la función o cargo²⁴, el 12 de mayo de 2022 celebró el contrato de transacción con la Fundación Colombiana de Cancerología «Clínica Vida», en el que se consignó²⁵ una falsedad al anotar en el numeral 15 de las consideraciones, que la suscripción del contrato en los términos pactados fue aprobada por el Comité de Conciliación del municipio de Medellín²⁶.

Normas presuntamente infringidas

Conforme el principio de legalidad en materia disciplinaria que exige que la investigación al sujeto disciplinable sea por comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de la conducta, Código Disciplinario Único, la conducta descrita en el cargo único formulado a cada investigada, eventualmente contrarió las siguientes disposiciones:

- DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

ARTÍCULO 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos **están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...].»** (Destaca el despacho).

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.»

²⁴ Desconoció los fines de Estado y por ende la contratación estatal

²⁵ Documento prueba

²⁶ en el acta de la sesión No. 11 virtual del 11 de mayo de 2022,

PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 8
TERCERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C | PBX: (601) 5878750 | www.procuraduria.gov.co

AUTO

- **Del Decreto 760 de 2018 del Municipio de Medellín** «Por medio del cual se modifica el Decreto 1039 de 2016 por medio del cual se delegan competencias en materia contractual en el municipio de Medellín»

Artículo primero. *Delegar en cada uno de los Secretarios de despacho, los Directores de Departamento Administrativo, de Unidades Administrativas Especiales y las Gerencias que cuenten con asignación de recursos, el proceso de contratación inherentes a los trámites de las etapas de planeación del proceso contractual y selección, así como en su ejecución en sus componentes logístico, jurídico, administrativo, financiero, contable y técnico, de conformidad con lo establecido en el Decreto 883 de 2015 y las demás normas que lo modifiquen, reglamenten, adicionen o complementen, para los contratos interadministrativos, a los que hace referencia el artículo 2 numeral 4 literal c), de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 y los convenios interadministrativos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. (cursivas fuera del original)*

- **Del Manual específico de funciones y competencias laborales para el empleo de Secretario de despacho de la secretaría general:**

11. Adoptar en el ámbito de sus funciones, los valores orientadores de la función pública, como son la honestidad, compromiso, respeto, diligencia, justicia, solidaridad y los lineamientos institucionales contenidos en el Código de integridad.

- **Del Código Penal.**

Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

- **De la Ley 80 de 1993**

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

1o. 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.

[...]

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

Concepto de violación

En virtud de la relación especial de sujeción, los servidores públicos responden por la violación de la Constitución Política y la Ley, por omisión o extralimitación en el



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

ejercicio de sus funciones (art. 6° de la CP); y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (art. 123 de la CP).

Adicional a la fijación de un ámbito de competencia general, la Constitución también fija unos principios que deben caracterizar la función administrativa: “*debido proceso, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*” (art. 209), así como los de “*responsabilidad, transparencia, publicidad, eficacia, economía, celeridad*” (art. 3 C.P.A.C.A). Dichos postulados no son meros referentes teóricos, sino que como mandatos de optimización, tienen un carácter vinculante e incluso relevante dentro de la valoración que se haga de la conducta de los servidores públicos.

Las faltas disciplinarias pueden ser realizadas por acción o por omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, y en este caso la conducta reprochada en el cargo formulado es una conducta cometida por ACCIÓN, consecuencia de incumplimiento del deber funcional de actuar con honestidad, cuando lo que se esperaba era que el contrato de transacción celebrado con la Fundación, consagrara verazmente lo resuelto por el Comité de Conciliación del Municipio de Medellín, instancia que decidió no adoptar ninguna decisión y formuló recomendaciones, pero en el contrato se anotó que el comité decidió aprobar la suscripción.

La conducta reprochada en el cargo, infringió el principio de moralidad consagrado en el artículo 209 Constitucional, definido en el numeral 5 del artículo 3 del C.P.A.C.A, significa que todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas y la contratación estatal no es ajena a estos principios como expresamente lo consagra el artículo 23²⁷ Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y es la razón de la imputación hecha.

²⁷ **Artículo 23. De Los Principios de 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.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

La entonces secretaria general de Medellín NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ, fue integrante del comité de conciliación del municipio, presidiéndolo como delegada del alcalde, quien en sesión extraordinaria de mayo 11 de 2022, votó para formular cinco recomendaciones, y el comité decidió no adoptar ninguna decisión sobre el contrato, por eso la consideración 15 del contrato que suscribió, no corresponde a la verdad.

Por lo tanto, la conducta cuestionada en el cargo único formulado a NATALIA ANDREA, contraviene el principio constitucional de la moralidad, el valor de la honestidad, al no ser cierto el contenido de la consideración 15 del contrato de transacción celebrado en mayo 12 de 2022, porque el comité de conciliación del municipio no autorizó la suscripción del mismo.

Adecuación típica

Según el principio de legalidad previsto en el artículo 29 Constitucional en concordancia con el Artículo 4 del C.G.D., el servidor público sólo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.

El comportamiento reprochado en el cargo único formulado a NATALIA ANDREA, fue consagrada en el Código General Disciplinario vigente desde el 29 de marzo de 2022, así:

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él. (Subrayas fuera del original)

La anterior norma remite a la Codificación Penal, por consagrar delitos, que en el artículo 286 establece:

«Código Penal. Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.»

Tal falsedad ideológica consiste en la falta de verdad de un documento, independientemente de su integridad materialidad. Así, el documento que contiene información no veraz es ideológicamente falso.

El contrato de transacción descrito en el cargo fue celebrado por la investigada y otras servidoras del mismo ente territorial del municipio de Medellín y en constancia del acuerdo de voluntades, lo suscribió con el respectivo reconocimiento de firma y contenido ante el notario 20 del Círculo de Medellín, declarando que la firma en el documento era de ella y el contenido del mismo es cierto, cuando ella como integrante del Comité de Conciliación del municipio de Medellín votó expresamente al igual de los demás integrantes, formular recomendaciones decidiendo NO ADOPTAR NINGUNA DECISIÓN, contrario a lo consignado en la consideración 15, lo que permite inferir que era sabedora que lo consignado en ese contrato era contrario a la verdad y esa conducta se adecúa al ilícito descrito en el artículo 286 del C.P., prueba del contrato celebrado.

Ilícitud sustancial

El artículo 9° de la ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2° de la ley 2094 de 2021, dispone que «La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna».

Para comprender el concepto de ilicitud sustancial es conveniente referir que la Constitución Política de Colombia, establece los principios en los que se funda la función administrativa, como la que está a cargo de la Alcaldía de Medellín, en los siguientes términos:

«**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

Dichos postulados no son simples retóricas, sino que como mandatos de optimización, tienen un carácter vinculante e incluso relevante dentro de la valoración que se haga de la conducta de los servidores públicos, razón por la que el cumplimiento de las decisiones judiciales deviene en la garantía de la función pública a cargo del disciplinado, en la forma dispuesta en la Constitución y en las leyes, así que la actuación administrativa de la entonces Secretaria General, doctora NATALIA ANDREA, exigía la aplicación de esos principios, articulados con los principios consagrados en el artículo 3 del C.P.A.C.A., como el principio de moralidad, que impone el deber de actuar con honestidad asignado como uno de los deberes del cargo de secretaria general.

Atendiendo su deber funcional la investigada debió actuar como se le asignó en el Manual de Funciones para el cargo de Secretaria General, precisando que el presunto incumplimiento reprochado, ha de entenderse respecto del deber legal de la investigada que generó la eventual incursión en falta disciplinaria correspondiente a la descripción de un delito cometido a título de dolo como el establecido en el artículo 289 del Código Penal.

El deber funcional de la investigada según el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales para el empleo de Secretario de Despacho Código 020 grado 04 de la Secretaria General:

1. [...]

11. Adoptar en el ámbito de sus funciones los valores orientadores de la función pública, como son la honestidad, compromiso, respeto, diligencia, justicia, solidaridad²⁸ y los lineamientos institucionales contenidos en el Código de Integridad.

La obligación consagrada en el numeral 11 asignó a la Secretaria General la obligación de adoptar en el ámbito de las funciones los valores orientadores de la función pública como la honestidad, así como los lineamientos institucionales contenidos en el código de integridad, que se extraña en lo anotado en la consideración 15 del contrato de transacción referido en este auto.

Del mismo modo, se considera que el deber funcional eventualmente infringido fue

²⁸ Subrayas del despacho



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

AUTO

el incumplimiento de la función asignada al no adoptar en el ámbito de sus funciones, como celebración del contrato de transacción el valor de la honestidad, que articulado con el principio de moralidad en la gestión administrativa, exigía consignar en el texto del contrato lo decidido por el Comité de conciliación del Municipio de Medellín del que era integrante con voz y voto por delegación del alcalde, y en el voto que virtualmente emitió decidió no pronunciarse sobre la suscripción del contrato de transacción, emitiendo cinco recomendaciones.

Así las cosas, el deber funcional fue infringido sin que obre causal alguna de justificación de responsabilidad que ampare la conducta de la disciplinada.

Análisis de la culpabilidad

El derecho disciplinario como parte del derecho sancionador exige la imputación subjetiva, que para la estructura de la falta disciplinaria implica la categoría de culpabilidad.

El artículo 10 del C.G.D., dispone que disciplinariamente solo se puede sancionar por conductas realizadas con culpabilidad a título de dolo o culpa, conceptos precisados en acápite precedente, intervenir como integrante del comité votando y suscribiendo el contrato de transacción que en la consideración 15 consagró una manifestación no veraz.

A quien se formula un juicio de imputación subjetiva a título de dolo, se le reprocha el hecho de proceder en forma consciente y libre, queriendo voluntariamente la realización de una conducta contraria a derecho, es decir, proceder desconociendo el ordenamiento jurídico.

Atendiendo las circunstancias de la conducta cuestionada en el cargo se tiene que la abogada NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ, en ejercicio de las funciones del cargo de secretaria general de Medellín celebró el contrato de transacción como consta con la aceptación al imponer su firma, declaró que el contenido del contrato era cierto, que es sinónimo de veracidad, pero la consideración 15 no es veraz, porque el día anterior a la celebración del acuerdo de voluntades, como integrante



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

del Comité de Conciliación, en acta N° 11 de 2022 se dejó sentado que esa sesión se adelantó ante solicitud de la entonces Secretaria de Salud del municipio de Medellín y de la disciplinada, quien votó formular recomendaciones y esa instancia decidió no adoptar ninguna decisión sobre la suscripción del contrato.

Entonces, al convocar al Comité de Conciliación para analizar el contrato de transacción y cumplir un requisito, junto con la formación profesional de la disciplinada como abogada, permite inferir que conocía sus responsabilidades y deberes en el ejercicio de funciones públicas, es decir, comprendía las consecuencias de su actuar como servidora pública.

La conducta de celebrar el contrato de transacción que en la consideración número 15 consagró una manifestación contraria a la verdad, porque el comité de conciliación del municipio, que ella convocó y votó formulando recomendaciones, no adoptó ninguna decisión sobre la suscripción del mismo, y ante notario público reconoció su firma y contenido de ese contrato, declarando que era cierto a sabiendas que el Comité de Conciliación del municipio no aprobó la decisión de suscribir el contrato, denotan el conocimiento de la conducta y la voluntad en su realización, por eso la culpabilidad se califica provisionalmente a título de **DOLO**, sin perjuicio de que sobrevengan elementos que conduzcan a una variación en la misma.

Calificación provisional de la falta

La conducta reprochada a la investigada se adecua a las faltas disciplinarias previstas en el Título Único “La Descripción de las Faltas Disciplinarias en Particular”, Capítulo I “Faltas Gravísimas”, artículo 65 “Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal”, de la Ley 1952 de 2019, que dispone: “[...] en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”.

En consecuencia, por aplicación directa de la disposición legal, este despacho califica la falta disciplinaria de manera provisional en su aspecto objetivo como **GRAVÍSIMA**.

CARGO ÚNICO

KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRES en ejercicio de las funciones del cargo de secretaria de suministros y servicios del municipio de Medellín, para la época de los hechos, al parecer incurrió en la falta gravísima consagrada en el artículo 65 del Código General Disciplinario, consistente en realizar la descripción típica del artículo 286 del Código Penal a título de dolo, toda vez que, con ocasión de la función o cargo²⁹, el 12 de mayo de 2022 celebró el contrato de transacción con la Fundación Colombiana de Cancerología «Clínica Vida», en el que se **consignó**³⁰ una **falsedad** al anotar en el numeral 15 de las consideraciones, que la suscripción del contrato en los términos pactados fue aprobada por el Comité de Conciliación del municipio de Medellín³¹.

Normas presuntamente infringidas

Conforme el principio de legalidad en materia disciplinaria que exige que la investigación al sujeto disciplinable sea por comportamientos descritos como falta en la ley vigente al momento de la conducta, Código Disciplinario Único, la conducta descrita en el cargo único formulado a cara investigado, eventualmente contrarió las siguientes disposiciones:

- **DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA:**

ARTÍCULO 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

²⁹ Desconoció los fines de Estado y por ende la contratación estatal

³⁰ Documento prueba

³¹ en el acta de la sesión No. 11 virtual del 11 de mayo de 2022,

AUTO

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...].» (Destaca el despacho).

ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.»

- **Del Decreto 760 de 2018 del Municipio de Medellín** «Por medio del cual se modifica el Decreto 1039 de 2016 por medio del cual se delegan competencias en materia contractual en el municipio de Medellín»

Artículo primero. *Delegar en cada uno de los Secretarios de despacho, los Directores de Departamento Administrativo, de Unidades Administrativas Especiales y las Gerencias que cuenten con asignación de recursos, el proceso de contratación inherentes a los trámites de las etapas de planeación del proceso contractual y selección, así como en su ejecución en sus componentes logístico, jurídico, administrativo, financiero, contable y técnico, de conformidad con lo establecido en el Decreto 883 de 2015 y las demás normas que lo modifiquen, reglamenten, adicionen o complementen, para los contratos interadministrativos, a los que hace referencia el artículo 2 numeral 4 literal c), de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 y los convenios interadministrativos regulados por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. (cursivas fuera del original)*

- **Del Manual específico de funciones y competencias laborales para el empleo de Secretario de despacho de la secretaría de suministros y servicios:**

9. Adoptar en el ámbito de sus funciones, los valores orientadores de la función pública, como son la honestidad, compromiso, respeto, diligencia, justicia, solidaridad y los lineamientos institucionales contenidos en el Código de integridad.

- **Del Código Penal.**

Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.

- **De la Ley 80 de 1993**

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

1o. 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.
[...]

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

Concepto de violación

La exigencia de canalizar la actuación en lo normado es reiterado en el artículo 121 que tajantemente preceptúa que *“Ninguna autoridad del estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”*, como también cuando en el siguiente artículo se indica que no puede existir *“empleo público que no tenga funciones definidas en la ley o reglamento”*(art. 122), repitiendo en el siguiente precepto que los servidores públicos *“ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”*. (art. 123)

Sin embargo, como tantas veces se ha dicho, como el Estado no solo es de derecho sino social de derecho, se exige que las actuaciones de las personas que ejercen funciones públicas estén en procura de alcanzar alguno de los cometidos estatales previstos en el artículo 2 constitucional: *“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...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”*. Esa teleología se refuerza en el artículo 123 cuando se indica que el servidor público está *“al servicio del Estado y de la comunidad”*.

Nótese que las disposiciones citadas reflejan la preocupación del constituyente por reglamentar y dotar de finalidad la actuación del servidor público, quien es visto no como un mero trabajador o empleado del Estado que debe realizar sus funciones de manera ciega, sino como alguien que debe volcar su intervención hacia un objetivo claro: Contribuir a la construcción del modelo de estado social de derecho.

Adicional a la fijación de un ámbito de competencia general, la Constitución también fija unos principios que deben caracterizar la función administrativa: *“debido proceso, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”* (art. 209), así como los de *“responsabilidad, transparencia, publicidad,*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

161

eficacia, economía, celeridad” (art. 3 C.P.A.C.A). Dichos postulados no son meros referentes teóricos, sino que como mandatos de optimización, tienen un carácter vinculante e incluso relevante dentro de la valoración que se haga de la conducta de los servidores públicos.

Por supuesto, lo expresado no significa que el derecho disciplinario se entienda como la imposición de una concepción perfeccionista de las personas, pues ello sería invasivo de su autonomía, de su libre desarrollo de la personalidad, pues lo que se exige es que dentro de ese estricto marco de competencias que impone la legalidad, un servidor público obre correctamente, o lo que es lo mismo, éticamente; y ello será predicable cuando su actuar se ciña a la norma y su proceder respete los principios que orientan la función pública, a la vez que propende por el cumplimiento de los cometidos estatales. *Contrario sensu*, un servidor obra mal o antiéticamente cuando se aparta de ese rol descrito en nuestro sistema normativo.

Las faltas disciplinarias pueden ser realizadas por acción o por omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo, y en este caso la conducta reprochada en el cargo formulado es una conducta cometida por ACCIÓN, consecuencia de incumplimiento del deber funcional de actuar con honestidad, al consagrar en la consideración 15 del contrato de transacción celebrado en mayo 12 de 2022 con la Fundación, de manera no veraz lo resuelto por el Comité de Conciliación del Municipio de Medellín, que en consonancia con el principio de moralidad consagrado en el artículo 209 Constitucional, definido en el numeral 5 del artículo 3 del C.P.A.C.A, significa que todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas y la contratación estatal no es ajena a estos principios y es la razón de la imputación hecha.

Tipicidad

El artículo 29 de la Carta Constitucional en concordancia con el artículo 4 del C.G.D., consagran que el servidor público solo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

La presunta falta disciplinaria endilgada, fue consagrada en el Código General Disciplinario vigente desde el 29 de marzo de 2022, así:

Artículo 65. Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal. Cuando la conducta no pueda adecuarse a ninguna de las anteriores faltas, en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, **constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando de él.**» (Las negritas son del despacho)

Y la conducta del servidor público en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, en el que se consigne una falsedad corresponde al siguiente ilícito:

«Código Penal. Artículo 286. Falsedad ideológica en documento público. El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses.»

Por lo tanto, la falsedad ideológica consiste en la falta de verdad de un documento, independientemente de su integridad materialidad. Así, el documento que contiene información no veraz es ideológicamente falso.

Es necesario indicar que el contrato de transacción descrito en el cargo fue celebrado por la investigada y otras servidoras del municipio de Medellín y en constancia del acuerdo de voluntades lo suscribió con el respectivo reconocimiento de firma y contenido ante el notario 20 del Círculo de Medellín, declarando que la firma en el documento era de ella y el contenido del mismo es cierto, lo que permite inferir el conocimiento de lo consignado en ese contrato.

Ilícitud sustancial

Para comprender el concepto de ilícitud sustancial es conveniente referir que la Constitución Política de Colombia, establece los principios en los que se funda la función administrativa, como la que está a cargo de la Alcaldía de Medellín, en los siguientes términos:

«ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia,

PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 8
TERCERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL
Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C | PBX: (601) 5878750 | www.procuraduria.gov.co



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»

Dichos postulados son mandatos de optimización, que tienen carácter vinculante e incluso relevante dentro de la valoración que se haga de la conducta de los servidores públicos, razón por la que el cumplimiento de las decisiones judiciales deviene en la garantía de la función pública a cargo del disciplinado, en la forma dispuesta en la Constitución y en las leyes, así que la actuación administrativa de la entonces secretaria de suministros y servicios, **KAREN BIBIANA**, exigía la aplicación de esos principios, articulados con los principios consagrados en el artículo 3 del C.P.A.C.A., como el principio de moralidad, que impone el deber de actuar con honestidad.

El deber funcional de la investigada de actuar con honestidad fue asignado de manera expresa y precisa en el Manual de Funciones para el cargo de Secretaria de Suministros y Servicios por ella ocupado, precisando que el presunto incumplimiento reprochado, ha de entenderse respecto del deber legal de la investigada que generó la eventual incursión en falta disciplinaria correspondiente a la descripción de un delito cometido a título de dolo como el establecido en el artículo 289 del Código Penal.

Del mismo modo, se considera que el deber funcional eventualmente infringido fue el incumplimiento de la función del cargo asignada en el numeral 9 al no adoptar en el ámbito de sus funciones, como la celebración del contrato de transacción el valor de la honestidad, que articulado con el principio de moralidad en la gestión administrativa, exigía consignar en el texto del contrato lo decidido por el Comité de conciliación del Municipio de Medellín, que al parecer no ocurrió, cuando la investigada era la responsable de los procesos contractuales como Secretaria de suministros y servicios del ente territorial.

Análisis de la culpabilidad

El artículo 10 del C.G.D., dispone que disciplinariamente solo se puede sancionar

PROCURADURÍA DELEGADA DISCIPLINARIA DE INSTRUCCIÓN 8
TERCERA PARA LA CONTRATACIÓN ESTATAL
Carrera 5 # 15-80, Bogotá D.C | PBX: (601) 5878750 | www.procuraduria.gov.co



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

por conductas realizadas con culpabilidad a título de dolo o culpa, conceptos precisados en acápite precedente, y atendiendo las circunstancias de la conducta cuestionada en el cargo se tiene que **KAREN BIBIANA** celebró el contrato de transacción como consta con la aceptación, imponiendo su firma, junto con la declaración de que el contenido del contrato era cierto, que es sinónimo de veracidad, pero el día anterior a la celebración del acuerdo de voluntades el Acta del Comité de Conciliación dejó sentado que esa sesión se adelantó ante solicitud de las para ese entonces Secretaria de salud y general del municipio de Medellín, instancia que decidió no adoptar ninguna decisión respecto del contrato de transacción.

Entonces, el comité en la sesión de mayo 11 de 2022, decidió no adoptar ninguna decisión en el asunto y formuló recomendaciones, pero la consideración 15 del contrato anotó que la suscripción del contrato fue autorizada por el comité, por lo que esa nota contraria a la verdad, junto con la formación profesional de la disciplinada como abogada, con especialización y maestría, sumada su amplia experiencia laboral, destacando que era cabeza de la Secretaría responsable de la Contratación del municipio de Medellín, concedora del tema, dan cuenta del conocimiento de la conducta, el nivel de comprensión de su actuar como servidora pública.

Y en el reconocimiento de firma y contenido ante notario, declaró que el contenido del documento era cierto a sabiendas que el Comité de Conciliación del municipio no aprobó la decisión de suscribir el contrato, contrario a lo anotado en el contrato, corresponde al elemento de la voluntad, que conlleva a calificar provisionalmente la culpabilidad a título de **DOLO**, sin perjuicio de que sobrevengan elementos que conduzcan a una variación en la misma.

Calificación provisional de la falta

La conducta reprochada a la investigada se adecua a las faltas disciplinarias previstas en el Título Único “La Descripción de las Faltas Disciplinarias en Particular”, Capítulo I “Faltas Gravísimas”, artículo 65 “Faltas que coinciden con descripciones típicas de la ley penal”, de la Ley 1952 de 2019, que dispone: “[...]”



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

en virtud de los principios de especialidad y subsidiariedad, constituirá falta gravísima realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”.

En consecuencia, por aplicación directa de la disposición legal, este despacho califica la falta disciplinaria de manera provisional en su aspecto objetivo como **GRAVÍSIMA**.

ALEGACIONES PRESENTADAS

Jaime Andrés López Gutiérrez, apoderado de **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA** informó que la Personería Distrital de Medellín, adelanta el proceso disciplinario con radicado No. 859196045, contra su representada, por la celebración del contrato de comodato precario suscrito por delegación el 26 de marzo de 2020, con Saludcoop EPS O.C., en liquidación forzosa administrativa, **por la presunta inhabilidad de este último para contratar**, por estar reportado como deudor moroso del Estado, en el que se formuló cargos y se encuentra en etapa de juicio.

Al respecto, resulta imperioso recordar que la presente actuación se inició con el objeto de verificar si se incurrió en irregularidad por hechos relacionados con:

- Presuntas irregularidades en la celebración de un contrato de transacción sobre la Clínica de la 80 aduciendo que se contaba con autorización previa del Comité de Conciliación del municipio de Medellín.
- Presuntas irregularidades por celebrar un contrato de comodato sobre la Clínica de la 80 con una persona presuntamente incurso en inhabilidad, toda vez que estaba reportada en el boletín de deudores morosos del Estado.

En ese orden de ideas, y toda vez, que el apoderado de la investigada informó que, por el segundo de los hechos, es decir, el relativo a *“presuntas irregularidades por celebrar un contrato de comodato sobre la Clínica de la 80 con una persona presuntamente incurso en inhabilidad, toda vez que estaba reportada en el boletín*



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

de deudores morosos del Estado” se formuló cargos por la Personería Distrital de Medellín, y en la actualidad se adelanta juicio disciplinario, el Despacho se abstendrá de pronunciarse frente a este hecho, y en consecuencia ordenará desglosar lo pertinente y remitir a la Personería Distrital de Medellín, con destino al proceso disciplinario con radicado No. 859196045, para los fines que en derecho correspondan.

Lo anterior, atendiendo la garantía del non bis in idem, principio según el cual, en materia disciplinaria nadie puede ser investigado ni juzgado 2 veces por el mismo hecho:

“[...] el derecho a no ser sancionado dos veces por el mismo hecho solo tiene lugar cuando la primera investigación culminó con la imposición de una sanción; el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho aplica cuando se profirió previamente, en la investigación primigenia, una decisión en firme, sea condenatoria o absolutoria, mientras haya surtido efectos de cosa juzgada; **y el derecho a no ser investigado dos veces por el mismo hecho cobra relevancia en los eventos en que se tramitan paralelamente dos actuaciones disciplinarias pero ninguna de ellas se ha adoptado una decisión definitiva**³².

En mérito de lo expuesto, la Procuradora Tercera Delegada para la Contratación Estatal, en uso de sus atribuciones legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: FORMULAR cargos a **JENNIFER ANDREE URIBE MONTOYA, NATALIA ANDREA JIMÉNEZ PÉREZ y KAREN BIBIANA DELGADO MANJARRÉS**, servidoras públicas para la época de las conductas analizadas conforme las anteriores consideraciones.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente la determinación adoptada en el ordinal anterior a las investigadas o a sus apoderados en los términos del artículo 225 de

³² Resaltado del Despacho. Decisión de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. MP Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

AUTO

la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 39 de la Ley 2094 de 2021, informándoles que en contra de este auto no procede recurso alguno en los términos del artículo 222 ídem.

Cumplida la notificación del pliego de cargos, remitir este expediente a las Procuradurías Delegadas para el Juzgamiento Disciplinario (reparto) dentro del término improrrogable de tres días para lo de su competencia.

TERCERO: ADELANTAR por la secretaría de la Delegada todas las gestiones necesarias para el acatamiento de lo aquí ordenado, **INCLUIDO** la compulsa y remisión de copias con destino a la Personería de Medellín³³, así mismo, librar las comunicaciones y notificar a los sujetos procesales en los términos de ley, previas las constancias del caso.

CUARTO: REGISTRAR en el Sistema de Información Misional de la Procuraduría General de la Nación, SIM, esta providencia por el funcionario comisionado.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

GLORIA YANETH QUINTERO MONTOYA

Procuradora Tercera Delegada Disciplinaria para la Contratación Estatal

Elaboró: Fanny Alcira Rodríguez Jara / Procuraduría Tercera Delegada Disciplinaria para la Contratación Estatal

Revisó: N/A

Aprobó: N/A

³³ Conforme se ordenó en el acápite de Alegaciones presentadas.

