

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

**SECRETARÍA GENERAL
GRUPO FORMAL DE TRABAJO DISCIPLINARIO
UNIVERSIDAD DE CALDAS**

Radicado: 041GD-2018.
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia.

Manizales, veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022)

AUTO POR MEDIO DEL CUAL SE PROFIERE FALLO DE PRIMERA INSTANCIA
(Artículo 170 de la Ley 734 de 2002 y Acuerdo 021 de 2002)

1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

La profesional especializada del Grupo Interno de Control Disciplinario, en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial aquellas conferidas mediante Resolución de Rectoría N.º 0218 del 25 de febrero de 2022 “Por medio de la cual se resuelve un impedimento”, en concordancia con el artículo 76 de la Ley 734 de 2002, procede a proferir fallo de primera instancia dentro de la presente actuación disciplinaria bajo el radicado No. 041GD-2018 adelantada en contra de la funcionaria Natalia López Carmona.

2. IDENTIDAD DE LA DISCIPLINADA

De las pruebas recaudadas se señala como autor de las faltas disciplinarias a la señora Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas), quien para la época de los hechos se desempeñaba como auxiliar administrativo, código 4044, grado 14, en el área de bibliotecas de la Universidad de Caldas. La investigada tenía un vínculo como servidora pública con la Universidad de Caldas nombrada en provisionalidad mediante resolución 000068¹ y Acta de Posesión 051 el 15 de agosto de 2014².

3. ACTUACIÓN PROCESAL

A través de oficio No. 21284 HO-TD-007 del 22 de diciembre de 2017³ la entonces directora del Grupo de Bibliotecas, Adriana Paola Forero Ospina puso en conocimiento de este despacho una serie de hechos y omisiones en las que presuntamente había incurrido la funcionaria Natalia López Carmona en la supervisión de una ODS 1433 del año 2016⁴, orden de servicio para la impresión de una caratula y arreglo de libros de pasta dura.

Con fundamento en lo expuesto se procedió a dar apertura de investigación disciplinaria el día 31 de mayo de 2018⁵ bajo el radicado No. 041GD-2018 en contra de la funcionaria Natalia López

¹ Cfr. Folio 109 - 110

² Cfr. Folio 111

³ Cfr. Folio 2 - 4

⁴ Cfr. Folio 349 – 350

⁵ Cfr. Folio 36 a 43

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

Carmona por unas presuntas irregularidades en su labor como supervisora de las ODS 1433 del año 2016 y 2477 del 2017⁶, las que tenía por objeto “La impresión de caratulas y arreglo de libros en pasta dura del centro de biblioteca de la Universidad”. El día 03 de julio de 2019, se ordenó la prórroga de los términos de investigación disciplinaria, la que fue comunicada al investigado y su apoderado.

Finalmente, por auto del 11 de agosto de 2020⁷, se procedió a ordenar el cierre de la investigación, decisión que fue debidamente notificada por estado el 12 de agosto de la presente anualidad⁸ y contra la que no se interpuso recurso alguno, por tanto, quedó en firme.

Mediante Resolución Rectoral No. 423 del 14 de abril de 2020 se suspendieron los términos de los procesos disciplinarios en contra de docentes, administrativos y estudiantes, los cuales fueron reactivados a partir del 3 de agosto de 2020, de acuerdo a lo establecido en la Resolución No. 720 del 28 de julio 2020.

Mediante auto del 24 de febrero de 2021⁹ se procedió a proferir pliego de cargos en contra de la señora Natalia López Carmona, providencia que fue notificada a través de notificación electrónica el día 03 de marzo de 2021 a la defensora de oficio Maritza Moncayo Erazo.

El 18 de marzo de 2021¹⁰ la defensora de oficio de la investigada presentó descargos, en el mismo solicita el archivo de la investigación

Finalizada la etapa probatoria en descargos, este despacho mediante auto del 14 de abril de 2021 corrió traslado para alegatos de conclusión¹¹, los que fueron allegados por la defensa el día 29 de abril de 2021¹².

3.1 HECHOS INVESTIGADOS, CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR

Los hechos que dieron lugar a este proceso disciplinario tuvieron su origen en un informe remitido a través de oficio No. 21284 HO-TD-007 del 22 de diciembre de 2017¹³ la entonces directora del Grupo de Bibliotecas, Adriana Paola Forero Ospina puso en conocimiento de este despacho una serie de hechos y omisiones en las que presuntamente había incurrido la funcionaria Natalia López Carmona por unas presuntas irregularidades en su labor como supervisora de las ODS 1433 del año 2016 y 2477 del 2017.

Al momento de proferir pliego de cargos se determinó que una vez evaluada la actuación disciplinaria era dable afirmar que se estaba ante una conducta correspondiente a la presunta extralimitación en sus funciones al entregar 23 libros al Taller Editorial Matiz para arreglo de

⁶ Cfr. Folio 345 a 347

⁷ Cfr. Folios 429 a 431

⁸ Cfr. Folio 437

⁹ Cfr. Folios 450 a 474

¹⁰ Cfr. Folios 476 a 517

¹¹ Cfr. Folios 487 a 489

¹² Cfr. Folios 501 a 517

¹³ Cfr. Folio 2 - 4

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

caratula antes de que se perfeccionara el contrato y tampoco había sido designada como supervisora de la orden ODS 1433, misma que fue legalizada el 28 de julio de 2016.

Así mismo, en su labor como supervisora del mencionado contrato firmó el acta de recibo a satisfacción pese a que el objeto de la orden aparentemente no había sido cumplido en su totalidad.

4. ANÁLISIS DE LOS CARGOS FORMULADOS A LA INVESTIGADA

Mediante providencia del 24 de febrero de 2021¹⁴, el Grupo Interno de Control Disciplinario de la Universidad de Caldas, en uso de la competencia conferida por la Ley 734 de 2002, formuló pliego de cargos en contra de la señora Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas), quien se desempeñaba como auxiliar administrativa código 4044, grado 14 en el área de Bibliotecas de la Universidad de Caldas.

4.1 CARGO PRIMERO

“A usted señora Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas), quien para la época de los hechos se desempeñaba como auxiliar administrativo código 4044 grado 14 en el centro de Bibliotecas de la Universidad de Caldas, se le reprocha por presuntamente extralimitarse en sus funciones al entregar 23 libros al Taller Editorial Matiz el día 9 de julio de 2016 para el arreglo e impresión de caratula, servicio que sería cubierto por la ODS 1433, orden que para la fecha aún no había sido realizada, no tenía compromiso presupuestal y no había sido legalizada.

4.2 CARGO SEGUNDO

A usted señora Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas), quien para la época de los hechos se desempeñaba como auxiliar administrativo código 4044 grado 14 en el centro de Bibliotecas de la Universidad de Caldas, se le reprocha que en su labor como supervisora de la ODS 1433 el día 1 de noviembre de 2016 firmó el acta de recibo a satisfacción de dicha orden pese a que el objeto contractual no había sido cumplido en su totalidad”.

El Grupo Interno de Control Disciplinario de la Universidad de Caldas, respecto a los cargos los calificó así:

El primer cargo fue calificado provisionalmente como una falta Gravísima teniendo en cuenta lo consagrado en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002, por estar expresamente contemplada en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 732 de 2002, por participar en la etapa precontractual de la ODS 1433 con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal. Con el actuar de la disciplinada al parecer se vulneraron los principios de economía y responsabilidad contractual a la luz de lo reglado en la Ley 80 de 1993.

¹⁴ Cfr. Folios 450 a 474

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

En cuanto a la forma de culpabilidad el cargo fue catalogado provisionalmente a título de culpa grave, toda vez que el actuar de la funcionaria Natalia López no es aquel que corresponde esperar de un servidor promedio y deja en evidencia una presunta extralimitación de funciones que se originó en su actuación descuidada y su convicción errada del rol de supervisora de la ODS 1433, que fácilmente pudo ser superada actuando con una mínima diligencia y esperando a que la orden estuviera legalizada.

El segundo cargo fue calificado provisionalmente como una falta gravísima por estar expresamente contemplada en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 732 de 2002 por que la funcionaria en su calidad de supervisora de la ODS 1433 certificó como recibido a satisfacción servicio que no fue ejecutado en su totalidad.

En cuanto a la forma de culpabilidad, el cargo fue catalogado provisionalmente a título de dolo, dado que, se consideró que la señora Natalia López Carmona al parecer de manera consciente, voluntaria y con el conocimiento de la ilicitud de su actuar acreditó como recibido a satisfacción un servicio que al 1 de noviembre de 2016 no había sido cumplido en su totalidad.

5. ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS

El día 18 de marzo de 2021¹⁵ la defensora de oficio de la investigada presentó escrito de descargos y dijo:

“De la escasa motivación que da apertura a la investigación en contra de Natalia López, se encuentra que el sustento de la Universidad de Caldas para iniciar el presente proceso en contra de mi defendida se basa sustancialmente en lo que se indica a continuación.

Inicia la Universidad de Caldas un proceso investigativo en contra de NATALIA LÓPEZ CARMONA atribuyendo una responsabilidad que si bien aún no se contaba con la orden de servicios, se cumplió la función de enviar una cierta cantidad de libros a la Editorial Matiz como parte de un proceso que se encontraba estandarizado dentro del proyecto de contratación con la Editorial y era la revisión previa de un lote del material para determinar las intervenciones a realizar con el mismo. Para efectos de constatar lo dicho anteriormente, se recomienda la revisión de la declaración juramentada de Nicolás Alberto Duque Buitrago (folio declaraciones juramentadas), jefe inmediato de Natalia López para la fecha de vigencia de la ODS 1433 de 2016, quién reconoce tener que hacer un envío PREVIO del material bibliográfico para realizar un diagnóstico, situación que se podía prever dadas las condiciones presupuestales de la Universidad, tal como consta en el Certificado de disponibilidad presupuestal de vigencia 2016, dicha acta referencia un monto de once millones trescientos sesenta y un mil seiscientos treinta y siete pesos m/cte, dinero disponible como fondo para el centro de bibliotecas de la Universidad de Caldas.

Asegurar que la supuesta conducta de la funcionaria Natalia existió extralimitación en sus funciones, pasando por alto las funciones que ya había adquirido como funcionaria de la

¹⁵ Cfr. Folios 476 a 482

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

biblioteca, y en ellos estaba atender a las directrices de su jefe inmediato, el sr. Nicolas Alberto Duque Buitrago.

Por otra parte, el supuesto hecho de que se firmó el acta de recibido a satisfacción sin haberse cumplido el objeto del contrato es un argumento controvertible dado que se puede evidenciar en el documento de pruebas que el objeto del contrato fue ejecutado dentro de los términos del mismo, no obstante, con el tiempo se evidenció que una cantidad de libros ameritaron ser reenviados por garantía debido al deterioro por el uso, lo que nos lleva a reconocer que la funcionaria cumplió a cabalidad con el objeto de la supervisión, con atención constante en la ejecución de dicho contrato haciendo que los términos contractuales se lleven a cabo. (anexo 1) También se resalta que todos los libros fueron enviados en el tiempo estipulado en la ODS 1433 y no como se argumenta en el pliego de cargos 041GD-2018, tal como se puede constatar en las remisiones hechas por la editorial Matiz en las que se evidencia la fecha de entrega a la Biblioteca. (...)

También afirmó la defensora que las normas carecen un fundamento fáctico, toda vez que la investigada no se extralimitó en sus funciones, por el contrario, simplemente cumplió órdenes de su superior jerárquico, y solicitó archivar la investigación disciplinaria.

Con las pruebas recaudadas en la actuación, encuentra este despacho que no le asiste razón a la defensora cuando manifiesta textualmente “que, si bien aún no se contaba con la orden de servicios, se cumplió la función de enviar una cierta cantidad de libros a la Editorial Matiz como parte de un proceso que se encontraba estandarizado dentro del proyecto de contratación con la Editorial”. Se aclara a la defensora de oficio, que en la Universidad de Caldas los procesos de contratación se encuentran reglados en el Estatuto de contratación, el cual para la época era el Acuerdo 03 de 2009. Por lo anterior, el hecho de que en dicha dependencia se acostumbrara a realizar ciertas actuaciones por fuera de la legalidad, eso no significa que estuviera bien, pues la costumbre en ningún caso puede ir contra la norma.

Entonces, lo que hizo la funcionaria Natalia López entregando los libros que eran parte de un presunto contrato con la editorial Matiz, se denomina en materia de contratación estatal “hecho cumplido”, el cual se entiende como aquellos negocios jurídicos materializados y que pueden generar obligaciones o erogaciones que afecten recursos públicos, sin que previamente hayan cumplido con las apropiaciones presupuestales para tal efecto y/o el lleno de los requisitos para su suscripción, de tal suerte que cuando esto ocurre ya no se podría celebrar el contrato porque se estarían vulnerando los principios de la contratación estatal.

En tal sentido, la Procuraduría General de la Nación en fallo de segunda instancia del 7 de diciembre de 2006, radicado 085 – 11760-2005, dijo al respecto de los hechos cumplidos:

“De conformidad con el artículo 39 de la ley 80 de 1993, los contratos estatales son solemnes, pues para su existencia requieren que consten por escrito, pero atendiendo circunstancias especiales respecto de los bienes sobre los cuales recaen, deben hacerse por escritura pública como el en caso de los inmuebles, naves y aeronaves; y de acuerdo con la cuantía pueden ser celebrados sin formalidades plenas, es decir que para su existencia deben constar por escrito, pero

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

simplificando algunos de sus elementos, para reducir su contenido a los aspectos esenciales como el valor, bienes sobre los que recae, el nombre del contratista, entre otros, dependiendo de la naturaleza del bien o servicio a adquirir, siempre y cuando dentro del mismo conste lo necesario para la expedición del registro presupuestal.

Teniendo en cuenta la anterior premisa normativa, los contratos estatales, no son contratos consensuales, pues deben constar por escrito y con la firma de las partes, pues la solemnidad del escrito hace parte de la definición del tipo negocial por razones de seguridad y certeza, en atención a que la disciplina normativa de la contratación estatal cuenta con su propia regulación.

Hechas las anteriores precisiones, dentro del recurso de apelación tenemos que por parte de la apoderada se ha reconocido la inexistencia de documento alguno que contenga la orden de compra necesaria para la adquisición de los afiches, no obstante, tal reconocimiento de hecho y que es justamente lo que se reprocha al investigado, frente a su conducta de reconocer y ordenar un pago sin el soporte correspondiente para el efecto, la defensa esgrime argumentos que serán analizados de la siguiente manera:

Respecto a lo señalado con base en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en cuanto a que los contratos estatales, son una categoría de actos jurídicos generadores de obligaciones, y que por ello es que CORPONARIÑO, recibió los bienes a entera satisfacción y que a su vez tal hecho es el generador del pago de la contraprestación económica, que dicha contratación contó con certificado de disponibilidad y de registro presupuestal; es de aclarar, que tal circunstancia en momento alguno se ha debatido dentro del proceso que nos ocupa, pues lo que se hizo evidente fue la falencia de la orden de compra de los afiches, de donde se colige que al efectuar el pago, previo recibo de los bienes, sin orden de compra, conlleva a una legalización de hechos cumplidos, por parte del ordenador del gasto, quien se ve abocado al pago ante el ingreso de los bienes al inventario de la entidad, sin la exigencia de la solemnidad previa de acordar en función de la cuantía, la realización de la actividad requerida. Es justamente tal conducta la que se reprocha, pues pese a que dada la cuantía, existen contratos estatales que se denominan sin formalidades plenas, ello no significa que se cambie la naturaleza de solemne a consensual para su perfeccionamiento exigido en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993.

Tal actuación de la señora López altera la función administrativa por cuanto no se ejecuta la función con fundamento en los principios que la rigen, como lo es el principio de responsabilidad, puesto que al entregar los libros antes de la suscripción del contrato fue en contravía de la contratación pública, la cual busca el cumplimiento de los fines de la contratación, que no son otros que los fines estatales y la continua y adecuada prestación de los servicios públicos.

En efecto, el alcance de la disposición infringida es clara, la servidora pública debía conocer las funciones como supervisora, además de que resulta tal comportamiento ilícito sustancialmente por cuanto con tal acción quebrantó el deber afectando la razón deontológica del deber en un Estado Social de Derecho, tal cual era que se celebrara primero el contrato, para después remitir los libros para empastar cual era el objeto contractual, en procura de proteger el patrimonio estatal, necesario para cumplir con los fines de la Universidad de Caldas, así *“el concepto de infracción de deber, implica que el examen de la conducta del agente no va encaminado hacia*

*determinar el grado de lesividad o afectación a bienes jurídicos que puedan verse involucrados en la gestión profesional, sino a las posibilidades materiales que tenía o tiene el sujeto de cumplir con su deber funcional*¹⁶

Frente al acta de recibo a satisfacción¹⁷, es pertinente anotar, que para determinar la responsabilidad de la investigada en relación a la emisión de este documento, se debe probar que el objeto del contrato se había cumplido en su totalidad antes de la firma del acta y que los libros que se estaban enviando a la editorial en enero de 2017, eran para corregir y no para empastar como erradamente lo consideró la señora Adriana Forero.

Es importante resaltar, que el acta de recibo a satisfacción es un documento en el cual consta por parte de la administración que el objeto contractual se cumplió dentro de los plazos pactados y que además, estuvo bien realizado, es decir a satisfacción de la entidad.

En el mismo sentido se ha manifestado el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 28 de febrero de 2013, M.P. Danilo Rojas Betancurt, en cuanto a las actas de recibo a satisfacción, parciales y final:

22. Es usual que en contratos de tracto sucesivo, en los que se pactan entregas periódicas de obras, bienes o servicios, se acuerde la elaboración de actas parciales de recibo cada cierto tiempo, que servirán como soporte para la elaboración de las respectivas cuentas de cobro y por lo tanto, constituyen uno de los requisitos acordados para su presentación, de tal manera que, dichas actas, representan cortes parciales de la ejecución del objeto contractual, que va avanzando conforme transcurre el plazo acordado y su finalidad básicamente es la de permitir el cálculo del avance de la ejecución en relación con lo pactado así como el valor de lo que se ejecutó en ese periodo de tiempo, para efectos de realizar el respectivo cobro parcial. (Subraya fuera del texto)

23. En relación con el acta de recibo final –sobre la cual versa el problema jurídico a resolver en el *sub-lite-*, la ley, como en el caso de las actas parciales, tampoco regula concretamente esta clase de elemento accidental del contrato, que se deja al libre acuerdo de voluntades de las partes contratantes. Pero la doctrina se refiere a ellas al analizar el tema de la terminación de los contratos por cumplimiento del objeto contractual, caso en el cual¹⁸, las partes suscriben un acta en la que conste la recepción provisional o definitiva de los bienes, servicios o trabajos realizados, por cuanto *“Tanto la recepción provisional como definitiva deben instrumentalizarse con intervención del contratante, expidiéndose por los funcionarios responsables de aquellas los certificados correspondientes de recepción para su pago (...)”*¹⁹.

24. Es decir que dicha acta de recibo final es concebida como un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato, lo que significa que dicha acta

¹⁶ Cita tomada de la página 53 del libro Dogmática del Derecho Disciplinario. Carlos Arturo Gómez Pavajeau. 5ª Edición

¹⁷ Cfr folio 93

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

constituye un elemento anterior y útil para la liquidación de los contratos, puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato -aunque en algunas ocasiones, las partes de hecho liquidan el contrato en la que denominan acta de recibo final”. (Subraya fuera del texto)

Teniendo presente la importancia que tiene el acta de recibo a satisfacción, la funcionaria instructora formuló en el pliego de cargos, un cargo porque presuntamente la señora Natalia López suscribió tal documento sin haber ni siquiera remitido los libros objeto del contrato ODS 1433 de 2016.

En mensaje de datos de fecha 18 de diciembre de 2017, la señora Adriana Forero le solicitó a la señora Natalia López el listado de 200 libros remitidos para empastar a la editorial Matiz el 28 de julio de 2016 y que hacían parte de la ODS 1433 de 2016. Igualmente le solicitó en el mismo mensaje lo siguiente: “En el listado debes relacionar los libros recibidos, los devueltos a Matiz con requerimientos de calidad, los que ya han sido recibidos y los que a la fecha de hoy no han sido recibidos en esta biblioteca”. En respuesta al anterior mensaje la señora Natalia López remitió un mensaje el 19 de diciembre de 2017, con el cual remitió el solicitado informe, mismo al cual llamó como memorando de Natalia López para Matiz Taller Editorial, y en el que escribió: “lista de libros que se retiran para empastar” de fecha 31 de enero de 2017, fecha posterior a la del acta de recibo a satisfacción.

Este memorando el cual contenía una fecha posterior al acta de recibo a satisfacción y aunado a ello, unos mensajes de datos que fueron analizados por la funcionaria instructora de este despacho, llevaron a despachar desfavorablemente lo anotado en versión libre y concluir erradamente que la señora Natalia López sí había suscrito el acta de recibo a satisfacción sin que se hubiese cumplido con el contrato, lo cual conllevó a que se le formulara cargo por esto.

La defensora de oficio no aportó argumentos que desvirtuaran el cargo formulado, pero esta falladora ad hoc en la valoración integral de las pruebas²⁰, encuentra elementos probatorios que llevan a concluir lo contrario, lo cual se analizará más adelante en el acápite 7, estructura de la falta disciplinaria.

Así las cosas y por los argumentos anteriormente esbozados concluye este ente de control que los argumentos de descargos presentados no son de recibo.

6. ANÁLISIS DE LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El día 29 de abril de 2021²¹ fue allegado escrito de alegatos de conclusión. En el documento la abogada defensora de oficio señaló que las normas de los descargos carecen un fundamento fáctico, toda vez que la investigada no se extralimitó en sus funciones, ya que lo que hizo fue cumplir órdenes de su superior jerárquico, además, tal y cómo lo relata, el funcionario Nicolás Alberto Duque Buitrago, se requería hacer un diagnóstico.

²⁰ Cfr Folios 186 a 212

²¹ Folios 501 - 517

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

Por otra parte, agrega también que, si bien aún no había sido firmada la supuesta ODS, SÍ existían recursos con destinación específica Biblioteca Central de la Universidad de Caldas. Así mismo, el envío de libros a la editorial era constante, por lo que nunca creyó estar incurriendo en una presunta falta disciplinaria,

Dice también: *“De igual manera, en los folios 285 al 341, el 02 de agosto de 2019 se presentaron las pruebas documentales clasificada y ordenada por fecha de envío y reparación de cada uno de los 200 libros, donde se evidencia que si bien algunos se enviaron antes de la ejecución de la ODS 1433 si entran dentro de las fechas de ejecución del CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL Número: 1421, del 21 de junio de 2016 ,1421 realizado para las ejecuciones presupuestales de la Biblioteca Central, entre otras”.*

Y también dice, *“Respecto a los hechos relacionados con la firma de la entrega a satisfacción suscrito por Natalia López Carmona, se señala que dicho contrato fue ejecutado a cabalidad por las partes, es decir, todos los libros enviados a la editorial Matiz de acuerdo a la ODS 1433 de 2016 se enviaron de vuelta a la biblioteca central, y el pago de estos también efectuado dentro de los términos de la ODS. Lo anterior se puede corroborar en las remisiones de entrega de material emitida por Matiz y adjunta dentro del documento de pruebas enviados en la etapa de descargos. Es importante aclarar que estas remisiones poseen fechas anteriores a la firma de recibido a satisfacción y también posteriores a la firma de la ODS, es decir, su ejecución se encuentra dentro de las fechas estipuladas en el contrato. Y finalmente, añade que la señora Natalia no recibió capacitación como supervisora de contrato.*

La defensora de oficio expone unas argumentaciones relacionadas con la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal y con el cumplimiento de órdenes de su superior de remitir los libros para diagnóstico, dichos argumentos no tienen ánimo de prosperar, de un lado, lo señalado por la defensora pone de manifiesto que si bien la disciplinada entregó unos libros para empastar antes de firmarse el contrato, lo hizo en cumplimiento de una orden de su jefe inmediato, para hacer un diagnóstico previo. Esos argumentos presentados por la defensora de oficio, contrarían la verdad porque esos libros entregados para empastar en las fechas 29 de junio y 09 de julio hacían parte de los que se incluirían en la ODS 1433 de 2016.

Frente a los alegatos de conclusión, es menester anotar, que si bien, el jefe inmediato de esa época Nicolás Duque le pudo dar instrucciones a la señora Natalia López de trabajar en el proceso de diagnóstico de los libros, también lo es, que el declarante no manifestó exactamente que le hubiese dado la orden o autorización de remitir los libros a la editorial matiz, mismos que más adelante irían a formar parte de la ODS 1433 de 2016; es más, dijo tajantemente que no conocía que algún funcionario le hubiese dado la orden de remitir dichos los libros.

La defensora de oficio, reconoce que la señora Natalia López remitió los libros antes de la existencia del contrato, pero justifica dicha actuación en la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal. Al respecto, se hace claridad, que el certificado de disponibilidad presupuestal no asegura la celebración del contrato, pues como se explicará más adelante, a diferencia del registro presupuestal, éste sí refiere un contrato determinado.

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

La existencia del certificado de disponibilidad presupuestal, no es garantía de que el contrato se fuera a suscribir con la editorial Matiz, pues, lo único que demuestra el CDP es que existían unos recursos con una finalidad, cuyo objeto estaban dirigidos a la adquisición y renovación de publicaciones periódicas, pero en ninguna parte de dicho documento decía el nombre del contratista, por tanto, dicho argumento no es válido para demostrar que se podían enviar los libros, ni siquiera para diagnóstico, porque ello sería garantizarle a una empresa que el contrato se le adjudicaría.

Además, contraría el argumento de la defensa, el hecho de que no hay coincidencia en las fechas, pues, menciona que se haría un diagnóstico, pero ya para la fecha de envío de los libros para el supuesto diagnóstico (09 de julio de 2016) la editorial Matiz había presentado cotización de los servicios (01 de julio de 2016), y el proceso de contratación tan solo fue solicitado el 13 de julio de 2016, es decir, que mucho antes de que se solicitara el proceso de contratación la servidora pública, ya estaba remitiéndole a la editorial Matiz los libros para empastar, mismos que hacían parte de la futura contratación, pero que aún no se tenía la certeza que se celebraría con éste contratista porque para ello se deben valorar los documentos aportados para que se haga una selección objetiva del contratista.

En este punto también considera importante esta falladora de primera instancia hacer claridad en cuanto al certificado de disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal, siendo el primero previo a la contratación, es un documento generalizado, con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal²², mientras que el registro presupuestal, es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada para ningún otro fin, en esta operación se debe indicar claramente el valor y el objeto del compromiso²³. También es importante aclarar que en el certificado de disponibilidad presupuestal no va el nombre del contratista, mientras que en el registro presupuestal sí, ya que éste es específico para el contratista, garantizando los recursos para ese determinado contrato.

Ahora bien, con relación al segundo cargo, la defensora de oficio menciona que el servicio fue recibido y pagado dentro del plazo acordado y que prueba de ello, obra en las pruebas que se adjuntaron con los descargos y que se relacionan en la entrega de material remitida por Matiz, pero en la relación aportada como prueba documental por la defensa, solo figuran 14 libros entregados, y el objeto contratado era por 200 libros, razón por la cual este órgano de control y en concreto esta falladora, no encuentra desvirtuado el cargo con la prueba documental en mención.

También la defensa ha mencionado que los libros que fueron remitidos después del acta de recibo a satisfacción eran por garantía para corregir el empastado. Encuentra este Despacho asidero en dicha afirmación, toda vez que como se explicará más adelante ampliamente, las pruebas

²² <https://minciencias.gov.co/glosario/cdp-certificado-disponibilidad-presupuestal>

²³ Procedimiento expedición registro presupuestal de compromiso código GF-PD 04

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

documentales obrantes a folios 186 a 212, son determinantes para demostrar que el acta a satisfacción fue expedida por la señora Natalia López una vez cumplido el objeto contractual.

Luego entonces se encuentra plenamente probado que la conducta materia de cuestionamiento (primer cargo), sí constituye falta disciplinaria si se tiene en cuenta que la disciplinada actuó contrario a los deberes que impone la calidad de servidora pública, pues es un deber legal que para remitir a empastar los libros se debió firmar el contrato previamente y máxime que la señora Natalia no era nueva en el cargo y posee una escolaridad profesional, por lo que resulta un acto imprudente hacer entrega de algunos libros a un presunto futuro contratista.

Desconoce la defensa que el fin de derecho disciplinario es garantizar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético y moral que deben observar los servidores públicos, en atención a los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, que orientan la gestión pública, si se tiene en cuenta que la actuación de la aquí investigada no fue prudente, en la medida en que entregó unos libros sin la existencia de un contrato, luego entonces es claro con la conducta cuestionada si existió irregularidad sustancial, en la medida en que la señora Natalia López actuó contrario a los deberes que le impone la norma interna. Le agregaría violentando los fines contractuales y en concreto los principios de transparencia y objetividad contractual. (Estatuto de contratación).

De otro lado, la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal, no suponía que el contrato fuera a ser adjudicado a la editorial Matiz, pues como se explicó el certificado de disponibilidad presupuestal es un documento general que da cuenta que existen unos recursos, contrario al registro presupuestal que sí es específico para el contratista, pero en el caso que nos ocupa éste documento aun no existía porque el contrato tampoco se había celebrado.

Por lo anterior, se afirma que la servidora pública obró imprudentemente y que en razón a la extralimitación en sus funciones expuso a la entidad a posibles demandas por remitir libros para empastar sin haberse celebrado el contrato con el lleno de los requisitos legales, lo que en últimas pone de presente que hubo una afectación a los deberes funcionales encomendados a la funcionaria.

Por las razones expuestas con antelación no serán acogidos los argumentos desarrollados por la defensora respecto del primer cargo y no se accederá a su petición.

Respecto del segundo cargo, el despacho encuentra dentro del análisis del caudal probatorio, las razones que desvirtúan la comisión de la falta disciplinaria, las cuales se expondrán con detenimiento más adelante.

7. ESTRUCTURA DE LA FALTA DISCIPLINARIA

7.1 Del cargo primero

El artículo 34 de la Ley 734 de 2002 consagra los deberes de todo servidor público y en el numeral 1 se contempla:

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

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

En virtud de la norma transcrita, se acude a la norma especial Acuerdo 03 de 2009 Estatuto de Contratación de la Universidad de Caldas vigente para la época de los hechos, con ocasión a la autonomía universitaria tiene su propia norma de contratación, y que se estima fue infringida concretamente el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 8. Certificado de disponibilidad y Registro presupuestal. No se podrá iniciar ningún proceso contractual para realizar una obra, adquirir un bien o servicio, sin que se le haya asignado un certificado de disponibilidad presupuestal. Así mismo, será requisito para iniciar la ejecución del contrato, contar con un registro presupuestal.”. (Negrillas y subrayo del despacho)

Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.

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

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

Se considera que existen pruebas que recrean que la señora Natalia López se extralimitó en sus funciones al remitir a la editorial Matiz unos libros para empastar sin ni siquiera el director de bibliotecas haber hecho la solicitud al ordenador del gasto, toda vez que la misma se realizó el 13 de julio de 2016²⁴, y para esa fecha la investigada ya había remitido el 29 de junio de 2016, 35 libros y el 09 de julio de 2016, 14 libros.

A pesar de que la defensa ha manifestado que dichos libros remitidos antes de la fecha de realizado el contrato, se debió a que la señora López estaba cumpliendo órdenes de su jefe inmediato, esta justificación no tiene asidero ya que en la declaración rendida por el ex jefe señor Nicolás Duque manifestó sobre el particular, que solo se podían remitir libros que fueran de una reparación anterior y al revisar las pruebas remitidas por la señora Natalia López sobre los envíos de los 200 libros para empastar y que formaban parte de la ODS 1433, se encuentran incluidos los de fecha 29 de junio y 09 de julio, afirmación corroborada por la misma investigada en la

²⁴ Cfr Folio 58

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

versión libre la cual admite haber remitido esos libros para empastar como parte de la ODS 1433 de 2016.

Así pues, considera esta falladora de primera instancia que la señora López Carmona incurrió en la falta establecida en el artículo 48 numeral 31, ya que actuó en la etapa precontractual de forma negativa al desconocer los principios que regulan la contratación pública al entregar unos libros al futuro contratista sin haberse realizado la ODS con el lleno de los requisitos.

Del segundo cargo:

El segundo cargo que se le reprocha a la señora Natalia López Carmona radica en el hecho de que en su labor como supervisora de la ODS 1433 el día 1 de noviembre de 2016 firmó el acta de recibo a satisfacción de dicha orden pese a que el objeto contractual no había sido cumplido en su totalidad.

Cargo del que se aparta esta falladora de primera instancia de lo proferido en la instrucción, toda vez, que haciendo un análisis minucioso del caudal probatorio que reposa en el expediente, se encontró probado lo expresado por la señora Natalia López en la diligencia de versión libre, por cuanto a folios 186 a 212 se hallan las remisiones que la señora Natalia López hizo de los libros con los respectivos recibidos de la editorial matiz con sello y fecha de 200 libros²⁵, así como las respectivas devoluciones de la editorial matiz a la biblioteca central con el recibido por parte de una funcionaria de ésta, todo ello antes del vencimiento del plazo de la ODS 1433 de 2016, la cual vencía el 23 de agosto de 2016.

Esta falladora, tomó las siguientes muestras:

LIBROS ENVIADOS A MATIZ	FECHA DEVOLUCIÓN A BIBLIOTECA POR MATIZ
Anatomía Humana Tomo III ²⁶	25 de julio de 2016 ²⁷
Antología Poética ²⁸	6 de julio de 2016 ²⁹
Antropología Cultural ³⁰	6 de julio de 2016 ³¹
Berenice, el atravesado, maternidad y el tiempo de la Ciénaga ³²	6 de julio de 2016 ³³
Biología ³⁴	25 de julio de 2016 ³⁵

²⁵ Cfr Folios 186 – 187 – 191 – 193 – 194 – 195 – 196 – 205 – 206 – 207 – 208

²⁵ Cfr Folios 188 – 189 – 190 – 192 – 197 – 198 – 199 – 200 – 201 – 202 – 203- 204 – 209 – 210- 211- 212

²⁶ Cfr Folio 186

²⁷ Cfr Folio 188

²⁸ Cfr Folio 186

²⁹ Cfr Folio 188

³⁰ Cfr Folio 186

³¹ Cfr Folio 188

³² Cfr Folio 186

³³ Cfr Folio 188

³⁴ Cfr Folio 186

³⁵ Cfr Folio 190

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

Cálculo y Geometría analítica ³⁶	13 de julio de 2016 ³⁷
Campesinado y capitalismo en Colombia ³⁸	6 de julio de 2016 ³⁹
Castración ⁴⁰	6 de julio de 2016 ⁴¹

Tal como se evidencia en el cuadro, la suscrita corroboró tomando muestras que la señora Natalia López remitió 200 libros a la editorial matiz y los mismos fueron devueltos a la biblioteca hasta el 23 de agosto de 2016, fecha de vencimiento de la ODS 1433 de 2016, razón por la cual cobra credibilidad para este despacho lo afirmado por la investigada en la diligencia de versión libre la cual manifestó que el contrato había sido cumplido en su totalidad por la editorial matiz, prueba documental que no tiene por qué ser rechazada, toda vez que se encuentran cada una de las remisiones con el sello de recibido y la fecha de la editorial matiz y en formatos membretados con el logo de la editorial matiz dirigidos a la biblioteca central con una lista de libros que se iban devolviendo por bloques de 6 libros en diferentes fechas así: 06 de julio, 15 de julio, 25 de julio, 05 de agosto, 18 de agosto, 21 de agosto y 23 de agosto de 2016.

Por lo anterior, al valorar este despacho dichas pruebas encuentra diáfananamente que la señora López remitió 200 libros para empastar, que los mismos fueron recibidos por la editorial matiz y además, esos mismos libros fueron devueltos a la biblioteca central, por tanto, a estas pruebas se les otorga todo el valor probatorio.

Ahora bien, haciendo la revisión exhaustiva de los diferentes mensajes de datos que fueron aportados por parte de la directora de bibliotecas como prueba de que los libros fueron remitidos a la editorial matiz después de firmada el acta de recibo a satisfacción, es menester anotar que dichos mensajes datan desde el 24 de noviembre de 2017 hasta el 19 de diciembre de 2017, mensajes que no permiten concluir que el emisor y el destinatario se estén refiriendo a los libros que hacían parte de la ODS 1433 de 2016 y tampoco que los libros a los que se referían en los mensajes fueran para corregir o para empastar, pues los mensajes de datos son escuetos y no cuentan el detalle de la conversación, de tal suerte que, permita esclarecer que se está hablando exactamente de los libros que hicieron parte del objeto contractual de la ODS1433 de 2016, por tanto, esta falladora no le da valor probatorio a los mensajes de datos.

Tan solo el mensaje de datos de fecha 19 de diciembre de 2017, remitido por la directora de bibliotecas de ese entonces Adriana Forero a la señora Natalia López hace alusión a la ODS 1433 de 2016, en dicho mensaje le solicitó a la investigada, un informe de los libros remitidos a la editorial matiz, además de las comunicaciones, correos, memorandos etc. En un plazo de 4 horas, es decir, solicitó el informe a las 8:22 a.m. para el medio día. En respuesta a la solicitud, la señora Natalia López preparó un informe en el cual enlistó 177 libros, porque según lo mencionó en su versión libre, había transcurrido un tiempo considerable y no se lograba acordar muy bien de todo lo remitido a la editorial matiz en aquel momento y por la premura del informe tampoco tuvo tiempo para hacer un trabajo completo y bien hecho y remitió un listado en el cual se

³⁶ Cfr Folio 186

³⁷ Cfr Folio 189

³⁸ Cfr Folio 186

³⁹ Cfr Folio 188

⁴⁰ Cfr Folio 186

⁴¹ Cfr Folio 188

relacionaron solo 177 libros y no 200 libros que comprendía el objeto contractual.

Cobra aún más credibilidad la prueba documental en la que aparece el recibido y la fecha por parte de la editorial matiz, en la cual, esta falladora buscó los libros que hacían parte del informe remitido a la directora de bibliotecas el 19 de diciembre de 2017, en el que aparentemente por un error de digitación o redacción puso que eran libros para empastar de fecha 31 de enero de 2017, ya que al cotejar este listado con los remitidos el 29 de junio, 09 de julio, 01 de agosto, 05 de agosto, 08 de agosto, 09 de agosto y 20 de agosto de 2016, son los mismos que aparecen en el informe del 19 de diciembre de 2017. Para esta falladora tiene más valor probatorio los documentos con el recibido de la editorial matiz que un informe hecho con premuras, veamos un ejemplo:

Libro Historia y Utopía ⁴²	Informe (31 de enero de 2017)	Remitido a la editorial matiz el 5 de agosto de 2016 (recibido por matiz) ⁴³	regresados a la biblioteca el 21 de agosto de 2016 (recibido por funcionaria de biblioteca) ⁴⁴
Libro Semiótica y Lingüística ⁴⁵	Informe (31 de enero de 2017)	Remitido a la editorial matiz el 5 de agosto de 2016 (recibido por matiz) ⁴⁶	regresados a la biblioteca el 21 de agosto de 2016 (recibido por funcionaria de biblioteca) ⁴⁷
Libro El Factor Humano ⁴⁸	Informe (31 de enero de 2017)	Remitido a la editorial matiz el 9 de agosto de 2016 (recibido por matiz) ⁴⁹	regresados a la biblioteca el 23 de agosto de 2016 (recibido por funcionaria de biblioteca) ⁵⁰
Libro Discursos Académicos ⁵¹	Informe (05 de septiembre de 2016)	Remitido a la editorial matiz el 5 de agosto de 2016 (recibido por matiz) ⁵²	regresados a la biblioteca el 18 de agosto de 2016 (recibido por funcionaria de biblioteca)

⁴² Cfr Folio 151

⁴³ Cfr Folio 195

⁴⁴ Cfr Folio 204

⁴⁵ Cfr Folio 151

⁴⁶ Cfr Folio 196

⁴⁷ Cfr Folio 204

⁴⁸ Cfr Folio 152

⁴⁹ Cfr Folio 205

⁵⁰ Cfr Folio 210

⁵¹ Cfr Folio 155 vuelto

⁵² Cfr Folio 195

			biblioteca) ⁵³
--	--	--	---------------------------

De la muestra realizada, da fuerza probatoria, el hecho que los libros relacionados como remitidos el 31 de enero de 2017, ya habían sido remitidos por la señora López Carmona a la editorial matiz y devueltos a la biblioteca antes de la firma del acta de recibo a satisfacción.

De otro lado, la investigada menciona en su versión libre que el período en el que estuvo la señora Adriana Forero (denunciante) como directora, fue un período estresante en el cual recibió varias amenazas de despido, en la que la hizo sentir inútil y subvalorada y que se arrepiente de no haberla denunciado por acoso laboral. También dice que la denunciante tomó las garantías como irregularidades.

Estas manifestaciones cobran fuerza en la valoración de los mensajes de datos, sobre todo el último en el que la directora le solicita a la investigada armar una carpeta con todas la comunicaciones, oficios, correos electrónicos, etc que haya intercambiado con matiz a propósito de la supervisión de la ODS 1433 y además, dice que esa información la cual es solicitada a las 8:22 a.m. debe ser entregada ese mismo día antes de las 12:00 p.m., razón por la cual esta falladora de primera instancia considera que la investigada fácilmente al tratar de reunir toda esa información en tan corto tiempo pudo confundirse y no puso que ese listado de libros de fechas posteriores al contrato eran para una garantía y no para empastar, por tanto, se considera que es una omisión en detallar que eran para corregir y no que eran enviados por primera vez como lo tomó la señora Adriana Forero.

Por todo lo anteriormente anotado, este cargo para esta instancia está desvirtuado, habida cuenta que en el análisis de las pruebas documentales obrantes a folios 186 a 212 se encuentra plenamente demostrado que la señora Natalia López remitió a la editorial matiz 200 libros, mismos que fueron regresados nuevamente a la biblioteca y recibidos por funcionario de la misma, por tanto, no es dable que se le imponga una falta disciplinaria a la investigada por este cargo.

8. ILICITUD SUSTANCIAL

Esta falladora de primera instancia, analizará la categoría de la responsabilidad de la investigada respecto del primer cargo, ya que como se indicó en el ítem precedente, el segundo cargo fue desvirtuado.

En lo que atañe a la categoría de la ilicitud sustancial, esta deberá ser comprendida como *“la afectación sustancial a deberes funcionales siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública.”*⁵⁴, es decir que la conducta que están siendo reprochada a la señora Natalia López en efecto contraría los principios que rigen la función pública. Estos mandatos de optimización están consagrados en diferentes normativas, entre ellas, en el capítulo 3, artículos 12 y 13 del anterior estatuto de contratación (Acuerdo 03 de 2009), por lo que a la

⁵³ Cfr Folio 197

⁵⁴ ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. Justicia Disciplinaria. De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud, página 20.

luz del mismo considera este despacho que el actuar de la disciplinada vulneró los siguientes principios:

Economía: Este principio se vulnera porque la señora Natalia no tuvo en cuenta que en la contratación estatal se deben cumplir los términos establecidos para cada etapa de la contratación, en primer lugar porque entregó los libros a la editorial matiz cuando ni siquiera se había celebrado el contrato.

Responsabilidad: En la medida de que todos los funcionarios públicos que intervengan en cualquier etapa de la contratación deberán responder por sus acciones y omisiones, ya que impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual.

Para el caso en concreto era deber de la señora Natalia López como servidora pública no exlimitarse en sus funciones remitiendo los libros antes de que se adelantara el proceso de contratación, actuar de esa forma va en contra de la selección objetiva del contratista, como lo consagra la sentencia 17767 del Consejo de Estado, de la cual, podemos evidenciar claramente que no solo se violentaron los principios del Acuerdo 03 de 2009, sino también, los principios generales de la contratación pública, veamos:

"(...) en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa" (...) También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración. Para lograrlo, se debe velar igualmente por el cumplimiento del principio de publicidad en virtud del cual se debe poner a disposición de los administrados, las actuaciones de la administración, con el objetivo de garantizar su transparencia y permitir la participación de quienes se encuentren interesados. Finalmente, la efectividad del principio de igualdad "depende de un trato igualitario a todos los oferentes tanto en la exigencia de los requisitos previstos en el pliego de condiciones, como en la calificación de sus ofertas y, por supuesto, en la selección de aquella que resulte más favorable para los intereses de la administración". Al momento de contratar, el Estado está en la obligación de definir los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, entre otros, con el objeto de cumplir los fines propios de la contratación estatal. Lo anterior, para evitar la nulidad absoluta de los contratos que sean suscritos sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para su validez. (...) Así las cosas, las anteriores constataciones evidencian que el Departamento de Cundinamarca, Secretaría de Hacienda, adelantó un procedimiento sin el lleno de los requisitos exigidos para su validez, con directa violación de los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993. Este hecho configura la nulidad absoluta de los contratos SH-A-017-94, SH-A-019-94 y SH-A-025-94 suscritos con el señor Carlos Edgar Moreno Ríos, por cuanto fueron celebrados contra expresa prohibición legal, contenida en el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en virtud de la cual, "las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto".

De otro lado, la Ley 1437 de 2011, respecto al principio de moralidad refiere que todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas. Asimismo, el Consejo de Estado respecto a este principio⁵⁵ señala que la moralidad adoptada como principio que rige la actividad administrativa, no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación, sino que deberá referirse a la finalidad que inspira el acto de conformidad con la ley. Se ha entendido como contrario a la moralidad administrativa toda actuación no coherente con el interés de la colectividad y, en particular, con los fines que persiguen las facultades asignadas al funcionario que las ejerce⁵⁶.

Bajo dicha concepción, la actuación de la investigada ha de ser catalogada como inmoral en razón al cargo que tiene con la Universidad de Caldas, encuentra su justificación en la extralimitación de sus funciones ya que atentó contra el buen funcionamiento de la dependencia a la que se encontraba adscrita para la fecha de los hechos, toda vez, que al remitir libros para la editorial matiz sin que se hubiese celebrado el contrato fue un acto irresponsable, imprudente, en el que la señora López Carmona actuó sin tener en cuenta el más mínimo cuidado, máxime que este no era un tema nuevo para ella y tenía conocimiento de otros procesos de contratación, ya que el jefe inmediato lo dijo en su declaración, que siempre se adelantaban procesos de contratación y se escogían personas que tuviesen competencias, además que no tenían autorización para remitir nada sin contrato.

Por tales razones, se encuentra sustancialmente ilícito y sin justificación alguna el actuar de la señora Natalia López Carmona al remitir los libros a la editorial matiz sin la existencia de contrato, pues según lo impuesto por el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, su actuar extralimitado está en contravía de los principios contemplados en el Acuerdo 03 de 2009 y los que rigen la función pública, en específico en contra de la moralidad.

9. DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD Y DE LA CULPABILIDAD COMO JUICIO DE REPROCHE.

En torno al principio de culpabilidad⁵⁷, se estima respecto a la conducta reprochada en el cargo que la misma fue realizada con culpa grave, haciendo claridad que sólo se analizará el primer cargo, toda vez que el segundo cargo está desvirtuado. De conformidad con el artículo 44 de la Ley 734 de 2002 se actúa bajo esta modalidad de culpa "*cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones*".

En tal virtud, la investigada en el primer cargo actuó con culpa grave, pues cualquier persona del común se percata que en la entidad pública todo se hace con formalidades y más los contratos,

⁵⁵ Consejo De Estado Sentencia 2003-02181 del 13 de agosto de 2014. Rad. 250002315000200302181 01 (A.P.)

⁵⁶ Consejo De Estado. Sentencia 2001-01588 del 05 octubre de 2005. Rad.: 20001-23-31-000-2001-01588-01(AP)

⁵⁷ Ley 734 de 2002. Artículo 13. Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

por tanto, no podía remitir los libros a un futuro contratista para empezar un contrato sin estar perfeccionado el mismo, teniendo en cuenta que también es su deber salvaguardar los intereses y presupuesto público de la entidad, máxime cuando se trata de bienes públicos, los cuales sirven para cumplir con las finalidades del Estado Social de Derecho. A ninguna persona del común y menos a un servidor público le es justificable actuar de esa forma, y como se mencionaba anteriormente, la señora Natalia López posee un grado de escolaridad de maestría y lleva varios años en la Universidad y específicamente en dicha dependencia, lo cual lo lleva a concluir que ese no era su primer contrato y por ende, debió actuar con el cuidado que deben actuar todos los servidores públicos diligentes y eficientes.

Esto deja en evidencia la inobservancia del cuidado necesario que cualquier servidor público en las mismas circunstancias le hubiese imprimido a su actuación, estando en condiciones de hacerlo, en tanto que se trataba de una persona que ya tenía experiencia en este tipo de trámites, habida cuenta que dicha dependencia siempre ha contratado el arreglo de libros. Considera este despacho que el actuar descuidado de la investigada, pudo ser superado con un mínimo de diligencia, pues el realizar la entrega de los libros una vez se perfeccionara el contrato no implicaba un gran despliegue de acciones, máxime si ya lo había hecho en otra oportunidad.

El comportamiento extralimitado por parte de la disciplinada no es aquel que corresponde esperar de un servidor público promedio y deja en evidencia que el remitir los libros antes de la existencia del contrato se originó por una actuación descuidada, que fácilmente pudo ser superada actuando con una mínima prudencia de esperar a que se perfeccionara al contrato.

En resumen, se estima que por no observar el cuidado necesario que el servidor promedio imprime a sus actuaciones, fue que se incurrió en falta disciplinaria y por ende se considera que la conducta que da lugar al cargo que subsiste a la investigada fue realizada a título de culpa grave.

10. CALIFICACIÓN DEFINITIVA DE LA FALTA RESPECTO AL CARGO

Una vez agotado el término de descargos, y al no solicitar práctica de pruebas dentro de los mismos, se sigue considerando que la calificación se ajusta a los criterios señalados en el artículo 43 de la Ley 734 de 2002, y en este sentido se estima que se demostró más allá de toda duda razonable que la falta es gravísima, haciendo claridad que sólo se analizará el primer cargo.

Lo anterior, de conformidad con las pruebas practicadas y observando la versión libre rendida por la disciplinada se evidenció que la funcionaria desde su amplia experiencia como auxiliar administrativo obró con falta de cuidado ya que envió los libros antes de la firma del contrato y así lo manifestó sin mayor reparo, como también dijo en la versión libre que todos los libros relacionados en las fechas previas al contrato hacían parte de la ODS 1433.

La disciplinada es magister en diseño y creación interactiva y profesional en filosofía y letras, nombrada en la universidad de Caldas como auxiliar administrativo desde el 31 de mayo de 2010, es decir, el grado de escolaridad y la cantidad de años que llevaba en la Universidad desarrollando las funciones, lleva a esta falladora a concluir que la señora Natalia López no carecía de experiencia y de competencias para desarrollar sus funciones, por tanto se le reprocha la falta de

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

cuidado y la ligereza con la que actuó al remitir los libros sin cumplir con las formalidades para la celebración de la orden de servicios y aun así, remitió el 29 de junio de 2016, 35 libros y el 09 de julio de 2016, 14 libros para empastar actuando de forma irresponsable, imprudente y descuidada, lo que conlleva a señalar que los motivos determinantes de su comportamiento no se encuentran justificados conforme a los deberes funcionales que el cargo le imponía.

Por tales motivos, se considera de manera definitiva que la falta debe calificarse como gravísima, pues se trata de una conducta que describe un tipo taxativamente dispuesto como gravísima a la luz del artículo 48 de la ley 734 de 2002.

En el caso concreto, la falta fue calificada como gravísima, de conformidad con el artículo 48 numeral 31, así mismo, su forma de culpabilidad fue calificada título de culpa grave, por tanto, atendiendo lo dispuesto en artículo 43 numeral 9 ibídem, las faltas gravísimas a título de culpa grave, se convierten en graves.

En conclusión, el presente caso en concreto, dada la forma de culpabilidad se califica la conducta como grave y como tal se debe sancionar.

11. EXPOSICIÓN DE LOS CRITERIOS TENIDOS EN CUENTA PARA RECOMENDAR LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

En atención a que el Grupo Interno de Control Disciplinario, encuentra plenamente demostrado respecto del primer cargo, que la precitada disciplinada, es responsable disciplinariamente por la comisión de falta disciplinaria **GRAVISIMA** realizada a título de **CULPA GRAVE**, la cual por expresa disposición del artículo 43 numeral 9, se califica como **GRAVE**, la sanción que impondrá —según lo señalado numeral 3 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002— será la de **SUSPENSIÓN**.

El término de suspensión se computará conforme a los criterios que establece el artículo 47 de la Ley 734 de 2002, el cual no podrá ser inferior a 30 días o superior a 12 meses. Los criterios tenidos en cuenta por parte de este órgano sancionador para graduar el término de suspensión, son los siguientes:

A folios 44 y 45 del dossier se encuentra evidenciado que la investigada no registra sanciones de tipo fiscal o disciplinario, es decir, la Contraloría General de la República certifica que la señora Natalia López Carmona, no registra sanciones de tipo fiscal⁵⁸, de la misma forma la Procuraduría General de la Nación certifica que la investigada no tiene sanciones ni inhabilidades vigentes⁵⁹

En cuanto al criterio de la diligencia y eficiencia demostrada en el desempeño del cargo o de la función se encuentra demostrado en el plenario que la investigada desatendió sus deberes funcionales que le exigían actuar con diligencia y eficiencia, pues de forma descuidada entregó 49 libros para empastar antes de celebrado el contrato, lo que permite señalar que no actuó con observancia de los principios de la contratación y de las normas que la regulan.

⁵⁸ Cfr. Folio 44

⁵⁹ Cfr. Folio 45

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

De haber sido diligente en el ejercicio de sus funciones había esperado que se celebrara el contrato con el lleno de los requisitos y de esa forma salvaguardaba el objeto de la disposición normativa vulnerada.

La conducta de la investigada tampoco fue eficiente, pues bastaba para ésta, tan solo que se suscribiera el contrato y de esa forma ya hacer la entrega del material para empastar, sin que tales actuaciones le demandaran mayor esfuerzo. Es decir, con un mínimo de cuidado hubiese alcanzado el fin propuesto, lo cual equivale a actuar de manera ineficiente.

En lo que respecta al criterio de atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero debe señalarse que la investigada en su versión libre no le atribuyó responsabilidad a un tercero. Sin embargo, tanto en los descargos como en los alegatos de conclusión la defensora de oficio de la investigada manifestó que la señora Natalia López se encontraba cumpliendo órdenes del jefe inmediato, pero este argumento no se probó.

Respecto del criterio para graduar la sanción “la confesión de la falta antes de la formulación de cargos”, es este punto menester anotar que aunque la versión libre no es considerada una prueba, la investigada sí manifestó que había remitido los libros para empastar antes de celebrado el contrato.

En cuanto al criterio “haber procurado, por iniciativa propia, resarcir el daño o compensar el perjuicio causado” y “Haber devuelto, restituido o reparado, según el caso, el bien afectado con la conducta constitutiva de la falta, siempre que la devolución, restitución o reparación no se hubieren decretado en otro proceso”, la investigada no procuró devolver, restituir o compensar el perjuicio causado.

En este momento resulta importante plantear que a la investigada le asiste el derecho de guardar silencio conforme lo señala el artículo 33 de la Constitución Política, por lo que la falta de configuración positiva de aquellos criterios no pueden ser usados en su contra al momento de empeorar el quantum de la sanción, sino que en criterio de esta juzgadora solo aplican in bonam partem.

En lo que respecta al criterio del daño social de la conducta se debe mencionar que no existe en el expediente prueba alguna que permita su demostración.

Tampoco se logró probar que tal comportamiento afectara el desarrollo de la educación superior con el carácter de gravedad como lo exige la disposición normativa.

En lo que atañe a “la afectación a derechos fundamentales” se advierte que en el pliego de cargos no se imputó alguna falta que de por sí o como consecuencia de ésta se desprendiera la violación de un derecho fundamental.

Por su parte, en lo que tiene que ver con el conocimiento de la ilicitud, se tiene que la señora Natalia López Carmona en la versión libre dijo que había remitido los libros a la editorial Matíz para empastar antes de la celebración de la ODS 1433 de 2016, por tanto, queda claro que la disciplinada siendo empleada pública desde el 2010 en bibliotecas y siendo éste un acto constante

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

en dicha dependencia, se concluye que la misma desconoció el formalismo y actuó con imprudencia y descuido en cuanto a la contratación pública al haber remitido dichos libros antes de la existencia del contrato.

Para finalizar, el criterio de “Pertener el servidor público al nivel directivo o ejecutivo de la entidad” permite señalar que según constancia de la Oficina de Gestión Humana⁶⁰ la señora Natalia López Carmona tenía un vínculo como servidora pública con la Universidad de Caldas, en el cargo de auxiliar administrativa, con lo cual se demuestra que la investigada pertenecía al nivel asistencial en la Universidad de Caldas.

En virtud del artículo 46 de la Ley 734 de 2002 el límite de las sanciones en el caso de la suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses, para el caso concreto, se analizó cada uno de estos criterios, llevando a determinar que la sanción a imponer debe ser la mínima, esto es 1 mes de suspensión.

Por lo anterior, se tiene, de acuerdo con la ponderación realizada que la investigada se le aplicará el término de suspensión mínimo, es decir de un (1) mes de suspensión.

12. DE LAS RAZONES POR LAS QUE SE PROCEDE A IMPONER LA SANCIÓN

La acción disciplinaria tiene como *“fin o función encauzar o dirigir la conducta de sus destinatarios específicos, vinculados por las relaciones especiales de sujeción, dentro de un marco de parámetros éticos que aseguren la función social que cumplen dentro de un Estado social y democrático de derecho.”*⁶¹, bajo dicho escenario es preciso indicar que la sanción disciplinaria se torna como un mecanismo tendiente a encauzar la conducta de los servidores públicos.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que existe absoluta certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad de la disciplinada respecto del primer cargo y estando plenamente demostrado que la conducta contraría formal y sustancialmente los tipos disciplinarios a los que se ha hecho referencia, debe este despacho proceder a declarar disciplinariamente responsable a la señora Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas), quien se desempeñó como Auxiliar Administrativa 4044, grado 14 adscrita a la biblioteca de la Universidad de Caldas de Manizales (Caldas).

En consecuencia, habrá de imponerse sanción disciplinaria tendiente a prevenir, corregir, encauzar o dirigir la conducta del disciplinado y a asegurar la función social que los servidores públicos están llamados a cumplir dentro de un Estado social y democrático de derecho. Así mismo, teniendo en cuenta los fines preventivos y correctivos de la sanción disciplinaria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y la ley que se deben observar en el ejercicio de la función pública, con ello reafirmando la vigencia del deber funcional.

⁶⁰ Cfr. Folio 109

⁶¹ Lecciones de derecho disciplinario I.

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

Se les advertirá a que conforme a los artículos 111 y 115 del Código Disciplinario Único, frente a esta decisión procede el recurso de apelación, el cual podrá interponer desde la fecha de expedición de la decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la notificación, el recurso deberá presentarse al correo electrónico controldisciplinario@ucaldas.edu.co expresando las razones que lo sustentan y el mismo será resuelto por la Rectoría de la Universidad de Caldas.

Mediante el Acuerdo No. 045 de 2021 del Consejo Superior, le fue asignada la titularidad de la acción disciplinaria en primera instancia al interior de la Universidad al Grupo Interno de Control Disciplinario, en concordancia con la Resolución de Rectoría N.º 1111 de 2021 “Por medio del cual se conforma en la Secretaría General el Grupo Interno de Control Disciplinario, se modifica la Resolución Nro. 647 de 2008 y se derogan las Resoluciones No. 280 de 2002 y No. 174 de 2011”, en concordancia con el artículo 4 de la Resolución de Rectoría N.º 1115 de 2021 “Por la cual se modifica la Resolución 595 de 2016 y la Resolución 897 de 2019” en cuanto a las funciones y competencias

Concordante con lo anterior, y respecto a la competencia para suscribir esta decisión es importante mencionar que mediante Resolución de Rectoría N.º 0218 del 25 de febrero de 2022 “Por medio de la cual se resuelve un impedimento”, se le otorgó la competencia en la etapa del juzgamiento a la suscrita para ejercer la acción disciplinaria de acuerdo con las competencias legales y reglamentarias, encaminada a determinar la responsabilidad de los servidores públicos de la Universidad frente a la ocurrencia de conductas con presunta incidencia disciplinaria, garantizando la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución y la Ley.

En mérito de lo expuesto, el Grupo Interno de Control Disciplinario,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR disciplinariamente responsable del cargo primero a la funcionaria Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas). Lo anterior, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Como consecuencia de todo lo anterior, imponer a la funcionaria Natalia López Carmona, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.239.488 de Manizales (Caldas) en su condición de servidora pública de la Universidad de Caldas, la sanción de **SUSPENSIÓN UN (1) MES**, en relación al cargo formulado. Lo anterior, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

Una vez ejecutoriado este acto administrativo, corresponderá al nominador ejecutar la sanción, para lo cual deberá aplicar la inhabilidad sobreviniente conforme lo señala el artículo 37 de la ley 734 de 2002.

TERCERO: DECLARAR desvirtuado el segundo cargo consistente en que en la labor como supervisora de la ODS 1433 el día 1 de noviembre de 2016 firmó el acta de recibo

Radicado: 041GD-2018
Disciplinado: Natalia López Carmona
Informe: Servidor Público
Asunto: Fallo de primera instancia

a satisfacción sin que el objeto contractual se hubiese cumplido en su totalidad, por los motivos expuestos en el proveído.

CUARTO: **NOTIFICAR** en forma personal a los sujetos procesales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 734 de 2002. Para tal efecto se les enviará citación para notificación al correo electrónico que reposa en la actuación, indicando la fecha de la providencia y la decisión tomada, y solicitando comparecer en el término de ocho (08) días siguientes al recibo de la citación a las instalaciones del Grupo Interno de Control Disciplinario, con el fin de notificarle el contenido del proveído.

En la citación se hará saber la posibilidad de realizar notificación electrónica previa autorización de conformidad a lo dispuesto en el artículo 102 del Código Disciplinario Único. En el evento de no comparecer dentro del término establecido o no autorizar la notificación electrónica se llevará a cabo notificación por edicto en los términos del artículo 107 de la Ley 734 de 2002.

Se les advierte a los sujetos procesales que conforme a los artículos 111 y 115 del Código Disciplinario Único, frente al fallo de primera instancia procede el recurso de apelación, el cual podrán interponer desde la fecha de expedición de la decisión hasta el vencimiento de los tres días siguientes a la notificación, el recurso deberá presentarse al correo electrónico controldisciplinario@ucaldas.edu.co, expresando las razones que lo sustentan y el mismo una vez concedido será resuelto por la Rectoría de la Universidad de Caldas.

QUINTO: Por Secretaría dejar las constancias y hacer las anotaciones de rigor para dar cumplimiento al presente proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NIDIA ORTIZ CUELLAR
Profesional Especializada
Grupo Interno de Control Disciplinario