



184

Dependencia:	Procuraduría Provincial de Instrucción ¹ Rionegro
Radicación N°	IUS-E-2021-258241 IUC-D-2021-1971435
Implicado: Cargo y entidad:	1) Daniel Alberto Arbeláez Echeverri 2) Elkin Mauricio Zapata Carvajal 3) Óscar Darío Arias Bedoya 4) Adrián Alexander Castro Álzate 5) Ramón Humberto Cendoya Gaviria 6) Lina Marcela Ciro Martínez 7) Óscar Johao García-Casarrubios Parra 8) Yeison Fernando Miranda Restrepo 9) Omar Efrén Monroy Palacio 10) Carlos Andrés Quintero Marín 11) Carlos Mauricio Ríos Franco 12) Jeider Serna Sánchez 13) Jonathan Valencia Gómez (Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia 2020-2023) 14) Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora Municipal del Municipio de Rionegro-Antioquia (vigencia 2021)
Signatarios:	Contraloría General de Antioquia (Queja del señor John Fredy Osorio Pemberty) y Oscar Ignacio Castaño Correa (Veeduría Ciudadana "Identidad y Defensa de lo Público")
Fecha informe:	Abril y mayo de 2021
Fecha de hechos:	Enero 22 y 27 de 2021
Asunto:	Presuntas irregularidades al haber elegido a la Contralora Municipal encontrándose al parecer inhabilitada. Presunta irregularidad consistente en posesionarse y ejercer el cargo de Contralora Municipal de Rionegro, estando al parecer inhabilitada para hacerlo.
Decisión: 0627	Decisión de evaluación - (Artículo 221 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 38 de la Ley 2094 de 2021) - Pliego de cargos

Rionegro, 10 NOV. 2023

ASUNTO

Terminada como se encuentra la etapa de investigación disciplinaria, procede esta Procuraduría a evaluar su mérito conforme a lo dispuesto

¹ Así la reclasifica el artículo 1° de la Resolución 113 del 08 de abril de 2022 emanada de la Procuradora General de la Nación.



en los artículos 221 y 222 de la Ley 1952 de 2019 —Código General Disciplinario.

ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN PROCESAL

✓ Las noticias disciplinarias

Informe de la Contraloría General de Antioquia²:

El 27 de enero de 2021³ a través de correo electrónico la Contraloría General de Antioquia remitió a la Procuraduría Regional de Antioquia una denuncia interpuesta por el señor **John Fredy Osorio Pemberty**.

Con dicho informe adjuntó la copia de esa denuncia publicada por dicho ciudadano el día 26 de enero de 2021⁴, en la cual se señalan presuntas irregularidades en la elección de la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia; elección llevada a cabo por parte de algunos Concejales de ese municipio.

Allí se hace alusión a que la Contralora Municipal de Rionegro electa, estaría presuntamente inhabilitada para ocupar ese cargo, pero, no obstante, lo anterior, fue elegida por los Concejales de Rionegro.

Se indica que, para llegar a esta conclusión, se encuentra un acto administrativo de la propia Corporación, esto es, la Resolución 003 del 12 de enero de 2021, que deja en evidencia la inhabilidad y, aun así, la eligieron como Contralora municipal.

Solicitud de actuación preventiva del señor Oscar Ignacio Castaño Correa —Veeduría "Identidad y Defensa de lo Público".

Se introduce en el presente caso el citado ciudadano y lo hace inicialmente el día 18 de mayo de 2021 a través de una solicitud de actuación preventiva radicada ante esta Procuraduría⁵, aportando como soporte de ello la demanda de nulidad electoral que había radicado en compañía del señor **John Fredy Osorio Pemberty**. A esta queja le fue asignado el radicado IUS-E-2021-267175.

En dicho escrito señaló que la elección de la Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, y en la cual participaron trece (13) Concejales,

² Folios 1 a 3.

³ Folio 1 y 2

⁴ Folio 3

⁵ Folio 30 a 38.



185

estos presuntamente omitieron el cumplimiento de sus funciones y deberes, al no haber considerado que sobre la señora **Sandra Iuldana Landínez Cárdenas** recaía una inhabilidad.

Observa este despacho que ya estos señalamientos habían sido objeto en las quejas radicadas por vía electrónica el día 22 y 23 de abril de 2021 a las cuales se les habían asignado los radicados IUS-E-2021-216296 y IUS-E-2021-216592, con sus anexos, respectivamente⁶.

Lo anterior, lo reitera nuevamente ese día 18 de mayo de 2021⁷ y en esa oportunidad aportó el otro anexo indicado en su escrito inicial. Dicho anexo consistía en el auto del 13 de mayo de 2021 expedido por la Sesión Quinta del Consejo de Estado dentro del proceso 05001-23-33-000-2021-00312-01 a través del cual se confirmó la suspensión provisional del acto acusado, relativo a la elección de la señora **Landínez Cárdenas** como Contraloría Municipal de Rionegro-Antioquia.

Entre tanto, aparece un escrito del mismo ciudadano **Oscar Ignacio Castaño Correa** con el cual radica electrónicamente queja disciplinaria el día 28 de mayo de 2022⁸, pero lo hace en virtud de la falta de respuesta del Concejo Municipal de Rionegro, a un derecho de petición de información relacionado con el nombramiento del Contralor Municipal encargado y de la actual estructura de la planta de personal de esa entidad, es decir, se trata de un hecho que no guardaba conexidad con el presente asunto que bajo este radicado se investiga.

✓ **Investigación disciplinaria**

A través del auto N° 0786 del 12 de octubre de 2022⁹, este despacho dispuso la apertura de investigación disciplinaria contra los siguientes sujetos disciplinables: **1)** Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, **2)** Elkin Mauricio Zapata Carvajal, **3)** Óscar Darío Arias Bedoya, **4)** Adrián Alexander Castro Álzate, **5)** Ramón Humberto Cendoya Gaviria, **6)** Lina Marcela Ciro Martínez, **7)** Óscar Johao García-Casarrubios Parra, **8)** Yeison Fernando Miranda Restrepo, **9)** Omar Efrén Monroy Palacio, **10)** Carlos Andrés Quintero Marín, **11)** Carlos Mauricio Ríos Franco, **12)** Jeider Serna Sánchez, **13)** Jonathan Valencia Gómez (Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia 2020-2023), y **14)** Sandra Iuldana Landínez Cárdenas como Contralora Municipal del Municipio de

⁶ Folios 65 a 84.

⁷ Folios 53 a 64.

⁸ Folios 39 a 50.

⁹ Folios 98 a 105, especialmente 103 anverso y 105 reverso.



Rionegro-Antioquia (vigencia 2021). Decisión que fu notificada en debida forma¹⁰.

En la misma decisión se ordenó la acumulación de las quejas — repetitivas sobre este asunto que se investiga— y a las cuales se le había asignado internamente los radicados IUS-E-2021-267175, IUS-E-2021-216296 y IUS-E-2021-216592.

Paralelamente, en esa misma decisión se dispuso el desglose del asunto referido sobre el derecho de petición presentado por el señor **Oscar Ignacio Castaño Correa** ante el Concejo Municipal de Rionegro para que fuera investigado por cuerda separada.

✓ **Pruebas recaudadas en la fase de investigación:**

- Oficio respuesta N° 300-282 fechado noviembre 4 de 2022, con el cual la empresa de Desarrollo Sostenible —EDES0 allega copia del expediente contractual N° 034-2020 (fl. 122 y CD 123, C-1).
- Oficio respuesta CM20-274 fechado noviembre 11 de 2022, a través del cual la Secretaría del Concejo de Rionegro-Antioquia allega la siguiente documentación (fls. 1 a 109, incluye CD, C-2):
 - Copia del audio de la sesión extraordinaria del 22 de enero de 2021.
 - Copia del acta de elección —Formato E27 Registraduría.
 - Copia actas de posesión de Concejales.
 - Copia de la cédula de ciudadanía de Concejales.
 - Copia de la Resolución de honorarios devengados en enero y febrero de 2021 por parte de los concejales.
 - Copia de hoja de vida de concejales.
 - Certificado de conformación de la Mesa Directiva 2021 del Concejo de Rionegro.
 - Copia de documentos del proceso de convocatoria para elección de Contralor 2021.
 - Copia de la Resolución 004 de 2021.
 - Copia de hoja de Sandra Iuldana Landinez Cárdenas.
- Consulta y reporte de antecedentes disciplinarios y fiscales de los disciplinados (fls.110 a 139, cuaderno 2).

¹⁰ Folios 108 a 121.



186

✓ **Con auto N° 0094 del 1 de febrero de 2023 este despacho decreta la práctica de unas pruebas de oficio¹¹, sobre las cuales se recaudaron las siguientes:**

➤ Oficio respuesta CM20-105 fechada 23 de marzo 2023 (fls. 141 a 142), a través del cual el Presidente del Concejo Municipal y su Secretaria General dan respuesta a una información solicitada por esta Procuraduría y aportan la siguiente documentación:

- Resolución N° 086 del 3 de diciembre de 2020 a través del cual se realiza la convocatoria pública para proveer el cargo de Contralor Municipal (fls. 143 a 154, C-1).
- Contrato de prestación de servicios celebrado entre el Concejo Municipal de Rionegro y la Universidad de la Costa, y documentos asociados a la representación legal de esa institución (fls. 155 a 166, C-1).

➤ Respuesta electrónica de fecha 2 de mayo de 2023 (fl. 167) a través de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia allega copia autenticada de las decisiones judiciales de fondo adoptadas dentro del medio de control de nulidad electoral con radicado 05001-23-33-000-2021-00312-00, relativa al acto de elección de la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro; constancia de ejecutoria (fl. 168, C-1-) sentencia de primera instancia fechada 30 de agosto de 2021 (fls. 168 reverso a 180, actos de notificación folios 181 a 184, C-1) y de segunda instancia fechada 18 de noviembre de 2021 emitida por la Sala Quinta del Consejo de Estado (fls. 184 reverso a 196 reverso, actos de notificación folios 197 a 202 reverso, C-1).

➤ Oficio respuesta fechado 29 de mayo de 2023 signada por el señor Eduardo Crissen Borrero en su condición de Rector de la Universidad de la Costa, con la cual da cuenta de la información solicitada por esta Procuraduría (fl. 203, C-1).

✓ **Incorporación de documentos a través del auto N° 0094 del 1 de febrero de 2023:**

Como quiera que el quejoso señor **Oscar Ignacio Castaño Correa** de manera constante y en diferente fecha venía aportando a esta Procuraduría sendos documentos relacionados con el presente asunto, entre otros; este despacho resolvió sobre su incorporación a través del auto N° 0094 del 1 de febrero de 2023, pasando estos documentos a

¹¹ 124 a 129.



formar el cuaderno denominado "EXPEDIENTE ANEXOS - CUADERNO 1"; documentos que hacen referencia a lo siguiente:

- Petición del 11 de noviembre de 2021 —fechado original del día 8 de noviembre de 2021 (fls. 1 a 4).
- Resolución N° 029 del 25 de marzo de 2021 (fls. 5 a 6).
- Pantallazo que da cuenta de radicación electrónica de petición el día 22 de abril de 2021 (fl. 7).
- **Copia de sentencia de primera instancia** adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del medio de control de Nulidad Electoral con radicado 05001-23-33-000-2021-00312-00, con el cual se buscaba la nulidad de la elección de la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora de Rionegro-Antioquia (fls. 8 a 32).
- **Concepto de la Procuradora Séptima Delegada ante la Sección Quinta del Consejo de Estado** dentro del proceso judicial con radicado 05001-23-33-000-2021-00312-01 (fls. 33 a 68).
- **Concepto de la Procuradora 222 Judicial II para Asuntos Administrativos** dentro del proceso judicial con radicado 05001-23-33-000-2021-00312-01, dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia (fls. 69 a 78).
- Auto N° 387 fechado 20 de septiembre de 2021 emitido por el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad, dentro del proceso de nulidad con radicado N° 05001-33-33-003-2021-00138-00 (fls. 79 a 98).
- Oficio de esta Procuraduría fechada 3 de diciembre de 2021 a través del cual se le brinda respuesta a derecho de petición de información del señor Oscar Ignacio Castaño Correa (fls. 100 a 101).
- Registro electrónico de petición del señor Oscar Ignacio Castaño Correa dirigido a la Procuraduría Provincial de Rionegro, fechado 21 de febrero y abril 11 de 2022 (fls. 102 a 106).
- Concepto 275961 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública (fls. 107 a 109).
- Copia de Auto fechado 10 de febrero de 2022 emitido por la Sección Quinta del Consejo de estado, a través del cual resuelven recurso de apelación dentro del proceso de nulidad electoral con radicado N° 05001-23-33-000-2021-02010-01 —Elección de Secretarios Generales del Concejo Municipal de Rionegro (fls. 110 a 125).
- Copia de acción de tutela y anexos del señor Oscar Ignacio Correa por presunta vulneración del derecho de petición (fls. 125 reverso a 131).
- Oficio de esta Procuraduría fechada 4 de mayo de 2022 a través del cual se le brinda respuesta a derecho de petición de información del señor Oscar Ignacio Castaño Correa (fl. 132).
- Memorial signado por esta Procuraduría fechado 6 de mayo de 2022 dirigido al Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Rionegro, a



187

través del cual se brinda respuesta a acción de tutela del señor Oscar Ignacio Castaño Correa, con radicado 2022-00183 (fls. 133 a 136).

- Memorial signado por esta Procuraduría fechado 2 de junio de 2022 dirigido al Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Rionegro, a través del cual se brinda respuesta a un incidente de desacato dentro del radicado 2022-00183 (fls. 137 a 142).

✓ **Cierre y traslado para alegatos precalificatorios:**

Se dispuso lo anterior mediante auto N° 0449 del 6 de junio de 2023 corriendo traslado a los sujetos procesales para la presentación de alegatos precalificatorios, notificando en debida forma dicha decisión (fls. 140 a 142).

En su debida oportunidad legal, solo diez (10) disciplinados presentaron a través de vía electrónica sus escritos contentivos de alegatos precalificatorios.

✓ **Decisión sobre el traslado del auto N° 0449 del 6 de junio de 2023, en el caso de la disciplinada Sandra Iuldana Landinez Cárdenas.**

Este despacho, advirtiendo que podía verse comprometido el derecho de defensa de la disciplinada, por corroborar que esta Procuraduría en el momento oportuno debió requerirla y no lo hizo, o en su defecto, también a quien aparecía como su abogado en un poder allegado a esta investigación —**con diferente radicado**—, con el fin de que aclarara y especificara el respectivo mandato; este despacho a través del auto N° 0542 del 15 de agosto de 2023 dispuso correr nuevamente el traslado a la disciplinada para que dentro del término legal expresado en dicho auto, procedieran a presentar los alegatos precalificatorios, previa aclaración del poder previamente allegado, en el evento que quisiera presentar dichos alegatos a través de apoderado (fls. 179 a 181). Dicha decisión fue debidamente notificada (fl. 182), y sin que dentro del término fuera allegado escrito en ese sentido conforme aparece la constancia secretarial al respecto (fl. 183).

IDENTIFICACIÓN DE LOS PRESUNTOS AUTORES DE LA FALTA Y DENOMINACIÓN DEL CARGO QUE DESEMPEÑABAN EN LA ÉPOCA DE COMISIÓN DE LA CONDUCTA

Por los hechos aquí investigados resulta procedente mantener vinculados a la presente actuación disciplinaria a los siguientes disciplinados, en su condición de Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia (periodo 2020-2023), según el acta de elección —formato E-

Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro
Calle 61 B No. 44-21, Piso 3° Casa de Justicia, PBX 6040294
Rionegro-Antioquia



27— expedida por la Comisión Escrutadora Municipal el día 1 de noviembre de 2019, al igual que de sus actas de posesión (fls. 1 a 36 C-2):

- 1) Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, identificado con C.C. N° 1.036.931.437¹².
- 2) Elkin Mauricio Zapata Carvajal, identificado con C.C. N° 15.441.023¹³,
- 3) Óscar Darío Arias Bedoya identificado con C.C. N° 15.439.842¹⁴.
- 4) Adrián Alexander Castro Álzate, identificado con C.C. N° 15.445.617¹⁵.
- 5) Ramón Humberto Cendoya Gaviria, identificado con C.C. N° 15.433.721¹⁶.
- 6) Lina Marcela Ciro Martínez, identificado con C.C. N° 1.036.927.034¹⁷.
- 7) Óscar Johao García-Casarrubios Parra, identificado con C.C. N° 13.720.200¹⁸.
- 8) Yeison Fernando Miranda Restrepo, identificado con C.C. N° 15.447.758¹⁹.
- 9) Omar Efrén Monroy Palacio, identificado con C.C. N° 71.605.264 ²⁰.
- 10) Carlos Andrés Quintero Marín, identificado con C.C. N° 15.440.662²¹.
- 11) Carlos Mauricio Ríos Franco, identificado con C.C. N° 15.433.896²².
- 12) Jeider Serna Sánchez, identificado con C.C. N° 1.036.930.665²³.
- 13) Jonathan Valencia Gómez, identificado con C.C. N° 15.448.457²⁴.

Así mismo, a:

- 14) Sandra Iuldana Landinez Cárdenas, identificada con C.C. 47.437.780, en su condición de Contralora Municipal del Municipio de Rionegro-Antioquia (vigencia 2021)²⁵.

¹² Folios 11 y 24.

¹³ Folios 10, 23 y 36.

¹⁴ Folios 1, 12 y 25.

¹⁵ Folios 2, 13 y 26.

¹⁶ Folios 14 y 27.

¹⁷ Folios 3, 15 y 28.

¹⁸ Folios 4, 16 y 29.

¹⁹ Folios 5, 17 y 30.

²⁰ Folios 6, 18 y 31.

²¹ Folios 9, 21 y 34.

²² Folios 7, 19 y 32.

²³ Folios 8, 20 y 33.

²⁴ Folios 22 y 35.

²⁵ Según su acta de elección N° 002 del 22 de enero de 2021 y acta de posesión del 27 de enero de 2021, visibles en folios 15 a 19 del C-1.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

HECHOS ESTABLECIDOS DISCIPLINARIAMENTE RELEVANTES,
PRUEBAS QUE LOS SOPORTAN Y ANÁLISIS

✓ **Hechos establecidos conforme al marco de referencia del auto de investigación disciplinaria (fls. 98 a 105 C-1):**

1. La calidad de servidores públicos de los disciplinados.

Pruebas que lo soportan:

1.1 Actas de elección y posesión (fls. 15 a 19 C-1 y 1 a 36 C-2).

2. La celebración del contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020, entre la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas con la entidad pública Empresa de Desarrollo Sostenible —EDESOS, el cual se ejecutó en el Municipio de Rionegro entre el día 31 de enero y el 30 de junio de 2020.

Pruebas que lo soportan:

2.1 Contrato N° 034-PS-2020 (fls. 86 a 92).

3. Convocatoria pública para proveer el cargo de Contralor Municipal de Rionegro, periodo 2021, expedida por el Concejo Municipal de Rionegro y entidad que ejecutó el concurso.

Pruebas que lo soportan:

3.1 Resolución N° 086 del 3 de diciembre de 2020 (fls. 143 a 154 C-1).

3.2 Contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión N° CM-PS 117-2020 celebrado entre el Concejo Municipal de Rionegro y la Universidad de la Costa (fls. 155 a 158 C-1).

4. Participación de la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas en el concurso público para el cargo de Contralor Municipal de Rionegro, periodo 2021.

Pruebas que lo soportan:

4.1 Resolución N° 003 del 14 de enero de 2021 expedida por los integrantes de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Rionegro, a través de la cual dan publicidad a los resultados definitivos de los aspirantes entregados por la Universidad de la Costa (fls. 79 a 84 C-1).



- 4.2 Oficio respuesta del 29 de mayo de 2023 signada por el rector de la Universidad de la Costa (fl. 203 C-1).
5. La elección de la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora Municipal de Rionegro el día 22 de enero de 2021 por parte del Concejo Municipal de Rionegro-Antioquia.

Pruebas que lo soportan:

- 5.1 Acta de elección N° 002 del 22 de enero de 2021 (fls. 15 a 18 C-1).
6. La posesión de la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora Municipal de Rionegro.
 - 6.1 Acta de posesión de fecha 27 de enero de 2021 (fl. 19 C-1).
7. La declaratoria de nulidad por parte de la justicia de lo contencioso administrativo dentro del radicado 05001 23 33 000 2021 00312 00, medio de control de nulidad electoral, de la elección de la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, por presentarse en ella la causal de inhabilidad establecida en el artículo 95.3 de la Ley 136 de 1994.

Pruebas que lo soportan:

- 7.1 Constancia de ejecutoria de sentencias de primera y segunda instancia (fl. 168 C-1).
- 7.2 Sentencia de primera instancia fechada 30 de agosto de 2021 emitida por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, con sus actos de notificación (fls. 168 anverso a 184 C-1).
- 7.3 Sentencia de segunda instancia fechada 18 de noviembre de 2021 emitida por la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con sus actos de notificación (fls. 184 reverso a 202 C-1).

ANÁLISIS Y VALORACIÓN JURÍDICA DE LAS PRUEBAS QUE FUNDAMENTAN LOS CARGOS

El análisis probatorio en el presente caso se enfocará sobre aquellas pruebas que dan soporte a los citados hechos establecidos en la presente investigación y que resultan ser relevantes para el derecho disciplinario, especialmente para la estructuración de los cargos a formular a cada uno de los implicados.

AS



189

Es un hecho, hasta este momento procesal verificado, que los acá disciplinados resultan ser destinatarios de la Ley disciplinaria; pues así se prueba por el cargo que desempeñaban para la época de los hechos y el tipo de nombramiento; es el caso de la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, y los señores **Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, Elkin Mauricio Zapata Carvajal, Oscar Darío Arias Bedoya, Adrián Alexander Castro Álzate, Ramón Humberto Cendoya Gaviria, Lina Marcela Ciro Martínez, Óscar Johao García-Casarrubios Parra, Yeison Fernando Miranda Restrepo, Omar Efrén Monroy Palacio, Carlos Andrés Quintero Marín, Carlos Mauricio Ríos Franco, Jeider Serna Sánchez y Jonathan Valencia Gómez**, como Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia, periodo 2020-2023.

Las pruebas recaudadas válida y oportunamente en esta investigación disciplinaria han permitido conocer aquellos hechos y actuaciones administrativas que conducen a la demostración objetiva de la falta disciplinaria con la entidad de comprometer la posible responsabilidad de los aquí disciplinados. Esto se presenta en el escenario en el que la señora **Landinez Cárdenas** es elegida y nombrada por el Concejo Municipal de Rionegro como Contralora Municipal, a pesar de la existencia de una inhabilidad legal. A su turno, por posesionarse y ejercer dicho cargo a pesar de dicha inhabilidad, en el caso de la nombrada.

Se constata como un hecho debidamente probado en esta actuación disciplinaria, la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020, entre la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** con la entidad pública Empresa de Desarrollo Sostenible —EDESOS, el cual tenía por objeto el *"Apoyo a la supervisión y prestación de servicios profesionales para ejercer labores de gerencia y coordinación según instrucciones del contratante en temas inmobiliarios, para brindar apoyo, acompañamiento y asesoría desde lo jurídico, financiero y contractual a la EDESOS, para el correcto desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda que realice la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente EDESOS"*, y que su ejecución se daría en el **Municipio de Rionegro entre el día 31 de enero y el 30 de junio de 2020**.

Dichos extremos espaciales y temporales en la ejecución del referido contrato, sobresalen al haberse pactado que *"El alcance del presente contrato comprende coordinar el equipo interdisciplinario que apoyará a la gerente de Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente EDESOS, en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritarios Jardín de Cimarronas, Senderos de Cimarronas y Foresta en el Municipio de Rionegro"*, y que tendría la duración referida anteriormente (folios 86 a 92,



especialmente el 86 anverso y reverso —clausula segunda— y el 88 reverso) —Negrillas de esta Procuraduría—.

Ahora, también se encuentra probado que el Concejo Municipal de Rionegro-Antioquia, en cabeza de los integrantes de su Mesa Directiva decidieron iniciar una convocatoria con el fin de proveer el cargo de Contralor Municipal para el periodo 2021. Esto lo hicieron a través de la Resolución N° 086 del 3 de diciembre de 2020 (fls. 143 a 154 C-1).

Por esto, si tenemos en cuenta la fecha en que se dio vía libre al referido concurso por parte del Concejo Municipal, con respecto a la celebración del contrato de prestación de servicios y apoyo a la gestión N° CM-PS 117-2020 celebrado entre el Concejo Municipal de Rionegro y la Universidad de la Costa para adelantar dicho concurso (fls. 155 a 158 C-1), y de cara a las inhabilidades de los futuros aspirantes contempladas en el artículo 95, numeral 3, de la Ley 136 de 1994, conforme a la remisión expresa del literal c) del artículo 163 *ibídem*; resultaba suficientemente claro que la disciplinada **Landínez Cárdenas** no podía inscribirse, no podía mantenerse su inscripción, y mucho menos ser elegida como Contralora Municipal, por razón de haber celebrado y ejecutado el contrato de prestación con la empresa EDESO en el año inmediatamente anterior a esa inscripción y elección, al menos para ser Contralora en el municipio de Rionegro-Antioquia.

No obstante, se encuentra probado en este expediente que la referida disciplinada participó en el referido concurso, al punto que le fue asignado el puntaje relativo a la experiencia que acreditó con el citado contrato con la EDESO. Esta asignación se encuentra reconocida a través de la Resolución N° 003 del 14 de enero de 2021 expedida por los integrantes de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Rionegro, con la cual, entre otros aspectos, dieron publicidad a los resultados definitivos de los aspirantes y que fueron entregados por la Universidad de la Costa. Allí, ya solo se encontraban tres aspirantes que pasarían a la fase de entrevista (fls. 79 a 84 C-1).

Así, también se encuentra probado que luego de surtirse la entrevista de los referidos aspirantes, conforme estaba contemplado en las reglas del concurso, fue ante la plenaria del Concejo Municipal en sesión extraordinaria del día 22 de enero de 2021, en la que se terminó eligiendo a la señora **Sandra Iuldana Landínez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro. En dicha sesión participaron dieciséis (16) Concejales de los cuales votaron positivamente trece (13) que corresponde a los aquí investigados, y por su parte tres (3) votaron negativamente, es decir, por ningún candidato. Esta votación se levantó en **acta de elección N° 002** de esa misma fecha (fls. 15 a 18 C-1).



Ahora bien, sobresale de la misma acta N° 002 que en esa sesión extraordinaria sobresalieron observaciones por parte de algunos Concejales, las cuales tenían que ver con la necesidad de que los aspirantes dejaran claro cuál había sido su experiencia contractual con la administración municipal. Entre estas intervenciones se destaca la de la **Concejala Lady Johana Baena Aguirre**.

De la siguiente manera quedó consignada en el acta dicha intervención (fl. 17 reverso C-1):

"Interviene la Concejala Lady Johana Baena Aguirre: Me gustaría conocer el tiempo y el contrato que se tuvo de las personas que son candidatas para el cargo de contralor pero que fueron empleados de la administración".

Esta Procuraduría al ahondar en lo realmente ocurrido en dicha sesión, acude al análisis del audio debida, válida y oportunamente recaudado en esta investigación. En el siguiente sentido fue su intervención —**record de audio 57:26 a 58:33**—²⁶:

"Muchas gracias presidente, un saludo para todos y todas, para mis compañeros concejales y mi compañera concejala, para la mesa principal y para las personas que nos acompañan el día de hoy, bueno de entrada felicitarlos, llegar hasta acá debe ser muy duro y yo creo que ustedes, el estudio la experiencia y les dio la oportunidad de participar y espero que la persona que quede sea una persona que llegue a realizar un buen control en el municipio porque hay muchas cosas que nos tiene preocupados a muchos ciudadanos, entonces, muy importante que la persona que quede este realizando un control. No, es una pregunta, ellos ahorita leyeron la hoja de vida y me gustaría saber porque como fue muy, no conocemos las hojas de vida de cada uno, dos han trabajado en el Municipio, pero lo pasaron por encima, entonces decir que contratos tuvieron con el Municipio y en qué tiempo, como en qué fecha empezó y terminó como para para mirar que experiencia tienen y que puesto han ocupado en la administración. Gracias presidente".

Por su parte, en el acta quedó consignada lo que la aquí disciplinada **Landinez Cárdenas** contestó a esa solicitud de la Concejal (fl. 17 reverso C-1):

"Expresa la Abogada Sandra Iulana Landinez Cárdenas: Fui Asesora de la empresa EDES0 durante el año 2017-2019, el año pasado trabajé en MASORA; esta es la experiencia en el municipio, en el año 2012 estuve trabajando con el municipio nueve (9) años en un proceso muy importante como es la urbanización Villa Camila

²⁶ CD en folio 109 C-1.



pero no fue directamente con el municipio, pero fue con la Fiduciaria Central y se pudo sacar adelante el proceso de reclamación de Villa Camila consiguiendo \$4.000.000.000 (cuatro mil millones de pesos); para la ejecución de este proyecto”.

Ahora, analizado el audio en el **record 1:10:03 a 1:11:00**, este despacho constata que la disciplinada Landinez Cárdenas no hizo referencia al contrato que había celebrado y ejecutado en el año 2020 con la empresa EDESO. Veamos, con el fin de cotejarlo con el acta de sesión registrada, lo que de manera completa y textual manifestó:

“Muchas gracias Concejala, yo he sido asesora de la EDESO durante el año 2017, 2018, 2019, el año pasado trabajé con MASORA y estuve con MASORA, ósea esa es como toda la experiencia que tengo acá en el municipio de Rionegro, Hace 10 años estuve acá, en el 2012, esto hace nueve años, nueve años, estuve trabajando con el Municipio de Rionegro en un proceso muy importante que todos ustedes conocen que es Villa Camila, como, digamos que no fue directamente con el Municipio, pero sí fue con una entidad financiera, con Fiduciaria Central, donde sacamos adelante el proceso de reclamación de Villa Camila y conseguimos cuatro mil millones de pesos para la ejecución de este proyecto, haciendo un trabajo incansable como lo he hecho siempre en pro de la comunidad. Muchas gracias”.

Entre tanto, nuevamente la **Concejala Lady Johana Baena Aguirre** interviene en su uso de la palabra para expresar el sentido de su voto, y allí señaló lo siguiente —**record de audio 1:38:07 a 1:39:18**—:

“Bueno yo le pido dos minuticos porque veo que las elecciones que están haciendo pues están hablando de la equidad de género, felicitaciones compañeros. Aprovecho a decirle al presidente que gracias, me está poniendo Concejala entonces nos está dando la importancia a Lina y yo como Corporadas del Concejo Municipal. Si bien doctora yo no dudo de las capacidades de ninguno, pero me genera cierta zozobra el artículo 272 de la Ley 330 de 1996 que dice que las personas que van a ser Contraloras del Municipio no pudieron haber trabajado en un año con el Municipio, yo por eso pregunté cuáles eran los cargos que habían tenido toda vez que eso genera inhabilidad, frente a la votación, mi voto es negativo, si nos tienen que demandar como dice mi compañero Ramón, pues aquí estamos. Muchas gracias presidente. Íbamos a votar por ella, pero, pero la inhabilidad”.

Del acta y del audio de la sesión llevada a cabo se establece que fueron trece (13) Concejales los que votaron positivamente para elegir y nombrar a la señora Landinez Cárdenas como Contralora Municipal, mientras los cuatro (4) restantes que estaban presentes emitieron su



voto negativo, conforme se establece según el acta y el audio analizado de la sesión —record 1:54:42 a 1:54:52—.

Llegado a este punto, encuentra este despacho que de las pruebas analizadas sobresale entonces que todo el cuerpo colegiado municipal fue advertido en dicha sesión plenaria de una presunta inhabilidad en cabeza de la señora Landinez Cárdenas. Téngase en cuenta, además, a esta advertencia se le sumó el Concejal **Fernando Andrés Valencia Vallejo**, quien dijo tener presente solo el referente laboral de la señora Landinez Cárdenas con la **EDES0 hasta el año 2019**, aclarando que así fue lo manifestado por la señora Landinez Cárdenas con antelación. Seguidamente, dicho servidor hizo referencia a la posible inhabilidad en la que también podía estar inmersa la citada aspirante por cuanto en el año anterior a esa elección también **contrató con MASORA**. Terminó indicando que, en consonancia con la posición que como bancada de oposición habían tenido sobre la no creación de la Contraloría Municipal, y sumado a la anterior circunstancia, expresó su voto negativo —**record 1:52:18 a 1:54:40**—.

Puede verificar entonces esta Procuraduría que, todo lo que se presentó en dicho contexto político para la elección de Contralor Municipal ese día 22 de enero de 2021, y bajo una sana lógica de impregnar de legalidad dicha elección, todos esos aspectos allí ventilados convidaban seriamente para que por parte de todos los Concejales fuera revisado de una manera más exhaustiva, precisa y detallada el tema de las inhabilidades, antes de proceder a la votación positiva en favor de la candidata Landinez Cárdenas. En dicho escenario se podía analizar lo siguiente: **i)** una cosa es que hayan llegado unos resultados como producto del concurso adelantado por la Universidad de la Costa, lo cual, conforme a su objeto contractual, era entregar las lista reducida a tres aspirantes con el mayor puntaje; y **ii)** otra diferente era que dichos resultados terminaran asumiéndose, sin reparo alguno, por parte de los Concejales aquí investigados, y más aún, luego de haber sido advertidos de esa situación que podía viciar la elección en ese momento.

Entre tanto, se tiene entonces que más allá de la inscripción, admisión y participación y superación de pruebas por parte de la candidata **Landinez Cárdenas**, sin que el operador del concurso se hubiera percatado de la presencia de una presunta inhabilidad en cabeza de la citada, incluso, tampoco advertida en principio por parte de los integrantes de la Mesa Directiva del Concejo Municipal cuando recibieron dichos resultados, como tampoco a la hora de hacerles la entrevista; siempre estaban en la obligación de considerar toda la normativa que rige el asunto de las inhabilidades con respecto a quienes aspiraban ser elegidos Contralor Municipal, es decir, era solo desplegar dichas acciones de verificación frente a las tres personas finalmente aspirantes.



No obstante, como ya se hizo notar, esos resultados fueron acogidos a través de la Resolución N° 003 del 14 de enero de 2021, en la cual consideraron, sin reparo alguno, toda la relación de la experiencia laboral acreditada y valorada por el operador del concurso en favor de la disciplinada **Landínez Cárdenas**, entre estos, su tiempo laboral a partir del contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 celebrado con la empresa EDESO en el año 2020, es decir, el contrato que para los fines delimitados de este proceso disciplinario la dejaban inmersa en la inhabilidad. No obstante, eso no llamó la atención a los integrantes de la Mesa Directiva en ese momento, como tampoco a los demás Concejales luego de que dicha Resolución fuera publicada en la página web de la Corporación, conforme así le fue certificado a esta Procuraduría (fl. 141, C-1).

Se insiste, dicha revisión y análisis resultaba importante en ese momento, incluso antes de que se expidiera la Resolución N° 003. Más aún, si lo que luego seguía era la entrevista —*momento también importante para el filtro, revisión y claridad sobre posibles inhabilidades de los tres aspirantes*—, teniendo en cuenta que posteriormente se avecinaba el escenario de sesión plenaria para la votación definitiva.

Por lo tanto, observa esta autoridad disciplinaria que en todo momento se hacía imperativa la importancia de esa revisión y análisis relativas a las inhabilidades en la que pudieran estar inmersos alguno de los tres (3) candidatos; y dicha revisión era procedente, independiente de que el operador del concurso hubiera allegado el listado en los términos que lo hizo, es decir, sin revisión de inhabilidades porque, según sus dichos, se debe confiar en la buena fe de los aspirantes, toda vez que desde su inscripción entregan en un formato preestablecido el juramento de no estar inmersos en alguna inhabilidad (fl. 203 C-1). Esta **tesis**, debe ser analizada con suma serenidad por parte de esta Procuraduría.

Como **antítesis**, este despacho debe sostener que ese aspecto procedimental del concurso —la manifestación bajo juramento de los aspirantes—, no distanciaba a ninguna de las partes contractuales —Concejo Municipal y Universidad de la Costa— del deber de revisar de manera constante seria y exhaustiva, todos los documentos que venían siendo el soporte del puntaje de los aspirantes, así mismo, a estos. Todo esto con el fin de blindar legalmente el concurso y claramente el momento de la elección. En otras palabras, llegar a ese momento de la elección con la mayor claridad posible sobre la situación jurídica de cada aspirante, en lo cual, el tema de las inhabilidades era totalmente trascendental en este tipo de concursos y aspiraciones. En **síntesis**, no resultaba ser posible dejar a la deriva ese riguroso control de la información y la documentación aportada y puntuada a cada aspirante, a sabiendas que desde el punto de vista jurídico era necesario actuar



192

con responsabilidad y eficacia por parte de todos los actores involucrados.

Nótese, en clave de esa necesaria revisión y constatación de inhabilidades, se debía considerar que podía presentarse cualquier intento de tergiversación de la realidad que en un momento determinado pudiera estar presente y que generara dudas para la elección, y muy especialmente sobre el tema de las inhabilidades. Por esto, en caso de sobresalir cualquier duda en ese sentido, ya era posible por parte de cualquier Concejal el de solicitar la revisión exhaustiva de todos los soportes que acompañaban a esos aspirantes.

Este aspecto lo trae como referencia el despacho en el presente caso, por aquello de que se desconocen hasta este momento las razones que llevaron a la propia disciplinada **Landinez Cárdenas** durante su intervención ante la plenaria del Concejo, a no manifestar nada sobre el contrato celebrado y ejecutado con la EDESOC desde el día 31 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, a pesar de que en su hoja de vida ya reposaba sin vacilación y, de paso, en la Resolución N° 003 ya se había tenida en cuenta y puntuada por el operador del concurso dicha experiencia laboral, y en consecuencia, autenticada por la Mesa Directiva. La anterior situación equivale entonces a que era razonable la exigencia de constatación de esa información conforme al deber que le asistía a todos los integrantes del Concejo Municipal antes de hacer la votación, y sin que pueda validarse o abrirse paso la excusa de que desde siempre se contaba con una manifestación bajo juramento de la disciplinada, en el sentido de que no presentaba ninguna inhabilidad para posesionarse y ejercer el cargo de Contralora Municipal.

En el mismo sentido, también se desconocen las razones por las cuales la disciplinada **Landinez Cárdenas** no hizo claridad entonces sobre ese concepto o conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública que dijo haber estudiado y tener, y a partir del cual se desprendía y se entendía que las circunstancias que a ella le acompañaban desde el punto de vista laboral en ese año anterior, en nada la dejaban inmersas en alguna inhabilidad. Cabe indicar, dicha manifestación solo la hizo notar al final de la sesión dirigiendo especialmente su argumento a la Concejala Baena Aguirre y el Concejal Valencia Vallejo, quienes fueron los que hicieron dicha advertencia ante la plenaria —**record de audio 1:55:46 a 2:03:34, especialmente desde el 1:56:04 a 1:156:47**—.

A partir de lo anterior, para este momento procesal le resulta reprochable a esta Procuraduría el hecho de que los integrantes de la Mesa Directiva, y en consecuencia a los demás Corporados; hayan decidido continuar con la sesión plenaria el día 22 de enero de 2021 y



su seguida votación, no obstante haber contado con las advertencias de posible inhabilidad en la aspirante Landinez Cárdenas.

De este modo, insiste esta Procuraduría en lo siguiente: asumiendo que dicha Resolución N° 003 no la hayan conocido de manera directa todos los Concejales por cuanto no resulta ser el trámite que conforme al reglamento interno debe impregnarle la Mesa Directiva, es decir, pasarla por cada despacho de manera individual a cada Concejal para su conocimiento; pero, si se pasa entonces a dar crédito en el sentido de que dicha Resolución fue publicada en la página web de la Corporación; se puede inferir razonablemente que dicha publicación ya se convertía en el medio eficaz para el conocimiento por parte de todos los Corporados, de toda la información que reposaba en las hojas de vida de esos tres aspirantes. Lo anterior, teniendo en cuenta que esa información —académica y de experiencia laboral— hizo parte del contenido de esa Resolución para poder dar publicidad a los puntajes asignados a cada uno de ellos. En ese sentido, no cabría la posibilidad de que se sostenga que, para el día de la elección en la plenaria del Concejo, no conocían dicha información. Contrario a eso, se podrá sostener que, si no accedieron a esa Resolución a través de ese medio, pudiendo y debiendo claramente hacerlo, es que no les generó importancia para ese momento, y menos en lo sucesivo.

Nótese, si lo anterior se hubiera asumido con verdadera responsabilidad, bien podría cualquier integrante de la Mesa Directiva o cualquier Concejal, confrontar lo anterior en cualquier momento y, de esa manera, corroborada dicha inhabilidad, solicitar que se le diera plena aplicación al **literal c) del artículo 5 y el artículo 13 de la Resolución N° 086 del 3 de diciembre de 2020** que había fijado la reglas del concurso, lo cual no les daba una opción diferente a la Mesa Directiva que decidir la **exclusión** de la convocatoria en desfavor de la señora **Landinez Cárdenas**, se insiste, en cualquier momento. Téngase en cuenta que dichas reglas de exclusión podían operar, incluso, el día de la sesión extraordinaria, lo cual invitaría a la suspensión del proceso de elección, hasta tanto no se recompusiera la lista de tres aspirantes para poder continuar el mismo. Esta era una de las decisiones que desde la legalidad era procedente.

Veamos, como en tratándose de la exclusión de la convocatoria quedó establecido en el artículo 5 de la citada Resolución:

"ARTICULO 5. CAUSALES DE INADMISIÓN O EXCLUSIÓN DE LA CONVOCATORIA. Son causales de exclusión de la convocatoria las siguientes:

(...)

Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro
Calle 61 B No. 44-21, Piso 3° Casa de Justicia, PBX 6040294
Rionegro-Antioquia



c) Estar incurso en alguna de las causales de Inhabilidad o Incompatibilidad o prohibición establecidas en la Ley.

(...)

PARÁGRAFO 1. Las anteriores causales de exclusión serán aplicadas al aspirante, en cualquier momento de la Convocatoria, cuando se compruebe su ocurrencia, sin perjuicio de las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

(...)

ARTÍCULO 13. INHABILIDADES. Serán las consideradas para el desempeño de empleos públicos y las dispuestas en la Constitución y la Ley" (Subrayas de esta Procuraduría).

Entre tanto, y como era de esperarse por el paso del tiempo de esta investigación disciplinaria, en esta actuación pudo ser recaudada prueba documental que soporta la real existencia de la inhabilidad que le asistía a la disciplinada **Landinez Cárdenas** para poder ser elegida por el Concejo Municipal en sesión plenaria, y luego posesionarse y ejercer como Contralora Municipal de Rionegro. Dichas pruebas hacen referencia a la declaración de nulidad de la elección de la disciplinada **Landinez Cárdenas**, por parte de la autoridad judicial competente.

Así, a esta investigación fueron allegadas de manera legal y oportuna las decisiones de primera y segunda instancia surtidas dentro de proceso con radicado 05001 23 33 000 2021 00312 00, medio de control de nulidad electoral, en el cual se demandó la elección de la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, por presentarse en ella la causal de inhabilidad establecida en el **artículo 95.3 de la Ley 136 de 1994**; situación que desde el comienzo del trámite judicial también condujo a que el Tribunal Administrativo de Antioquia suspendiera provisionalmente los efectos de su elección a través del auto fechado 18 de marzo de 2021, siendo este confirmado por la Sección Quinta del Consejo de Estado a través de auto del 13 de mayo de 2021 (fls. 53 a 64, C-1).

En ese sentido, a través de sentencia de primera instancia el día 30 de agosto de 2021, la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad de esa elección contenida en el Acta N° 02 del 22 de enero de 2021 (fls. 168 anverso a 184 C-1), y luego, ya en segunda instancia, la sentencia fechada 18 de noviembre de 2021 emitida por la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmó tal decisión (fls. 184 reverso a 202 C-1);



decisiones judiciales que se encuentran debidamente ejecutoriadas (fl. 168 C-1).

Por consiguiente, es importante anotar, que, conforme a las circunstancias fácticas presentadas en ese proceso judicial y de los razonamientos allí vertidos por los jueces de instancia para poder adoptar esas decisiones, en el sentido de haber encontrado materializada la causal establecida en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, es decir, la que fue planteada en la demanda; tenemos que dichas circunstancias fácticas y jurídicas fueron también traídas a esta sede disciplinaria y en ambas acciones coinciden dichos actores, es decir, allí los demandantes son aquí los quejosos disciplinarios.

En ese orden de ideas, dicha causal de inhabilidad en cabeza de la disciplinada **Landinez Cárdenas** vino de ser verificada en ese proceso judicial, entre otros, por haber celebrado el contrato prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la EDESO dentro del año anterior a su elección como Contralora Municipal el día 22 de enero de 2021 y de su posesión el día 27 de enero de 2021 (fl. 19 C-1), considerando que ese contrato terminó su ejecución el día 30 de junio de 2020, lo cual la dejaba inmersa en dicha inhabilidad.

Se observa que en las referidas decisiones judiciales fueron detalladamente analizados los criterios que tiene fijados la jurisprudencia del Consejo de Estado para que se pueda configurar dicha inhabilidad, entre estos: **i) temporal**, referido al periodo inhabilitante: dentro del año anterior a la elección; **ii) material u objetivo**, relacionado con la conducta activa que se prohíbe: celebrar o suscribir contratos con entidades públicas; **iii) geográfico o espacial**, en cuanto al lugar en el que aquellos se deben cumplir o ejecutar; en el mismo municipio en que se va a ejercer el cargo; y **iv) subjetivo**, sobre la motivación que se persigue: en interés propio o de terceros²⁷.

Con respecto a las circunstancias que derivaron en la declaratoria de nulidad de la elección de la señora Landinez Cárdenas en ese proceso judicial, es importante tener en cuenta lo siguiente: **i)** en ese proceso judicial se lograron probar al menos dos circunstancias inhabilitantes: el contrato con la EDESO celebrado y ejecutado entre el 31 de enero y 30 de junio de 2020 y el contrato con la entidad pública Municipios Asociados del Oriente de Antioquia —MASORA celebrado y ejecutado entre el 24 de agosto de 2020 con vigencia hasta el 23 de diciembre de

²⁷ Ver entre muchas otras: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de enero de 2021, Rad. 2020-00013; sentencia de 3 de septiembre de 2020, Rad. 2020-00010; sentencia de 11 de abril de 2019, Rad. 2018-00080



2020; y ii) la presunta conducta irregular que se logra probar en cabeza de los aquí disciplinados, giró alrededor de la inhabilidad que la señora **Landinez Cárdenas** venía presentando para el momento de ser elegida y posesionarse como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, sólo por haber celebrado y ejecutado en el año anterior a su elección, el contrato con la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente —EDES0.

Resultaba necesaria la anterior precisión por aquello de que el marco de referencia de la investigación disciplinaria, a pesar de que en un momento dado dentro de los escritos de queja recibidos se enunciaba también el contrato entre la señora Landinez Cárdenas con MASORA, finalmente, en el auto que dio apertura a la investigación, se fijó como único hecho jurídicamente relevante para el derecho disciplinario la circunstancia de inhabilidad que podía generarse a partir del contrato entre la disciplinada con la empresa EDES0 (fls. 98 a 105, especialmente 101 anverso y reverso). Dicha coherencia procesal que aquí se le imprime hace parte de la garantía del debido proceso — derecho de defensa— hacia las personas que resultaron implicadas en esta actuación.

Así las cosas, tenemos que las anteriores pruebas analizadas en su conjunto y bajo el rigor de la sana crítica, terminan entregándole a este despacho un potencial contenido de confiabilidad sobre lo que le informan en relación con la verificación real de la presunta irregularidad; pues dichas pruebas son las que dan el fundamento necesario a los hechos disciplinariamente relevantes y que quedaron delimitados como probados, informando que la autoría de estos puede recaer sobre los aquí disciplinados.

Por esto, considera este despacho que para este momento procesal está debidamente probado el presunto actuar irregular de la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, y de los señores **Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, Elkin Mauricio Zapata Carvajal, Oscar Darío Arias Bedoya, Adrián Alexander Castro Álzate, Ramón Humberto Cendoya Gaviria, Lina Marcela Ciro Martínez, Óscar Johao García-Casarrubios Parra, Yeison Fernando Miranda Restrepo, Omar Efrén Monroy Palacio, Carlos Andrés Quintero Marín, Carlos Mauricio Ríos Franco, Jeider Serna Sánchez y Jonathan Valencia Gómez** como Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia, periodo 2020-2023, lo cual se precisará en el acápite respectivo de los cargos a formular.

En conclusión, este despacho constata que están dados los requisitos sustanciales contenidos en el artículo 222 del Código General Disciplinario para formular pliego de cargos, esto es, "*...cuando esté objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la*



responsabilidad del disciplinado...”, por lo que, siguiendo lo ordenado por el artículo 223 de dicho estatuto, se explicaran en los siguientes numerales los restantes elementos que debe contener esta decisión.

Llegado a este punto, considera este despacho por efectos metodológicos y con el fin de adoptar una adecuada técnica jurídica en los sucesivos de esta decisión, se expondrá y decidirá inicialmente sobre la situación jurídica disciplinaria de la señora **Sandra Iuldana Landínez Cárdenas**, y por ser conducente y pertinente, luego se hará frente a los demás disciplinados en conjunto; pues sobre estos se podrá adoptar un cargo único para todos, por considerarse que con respecto a la conducta presuntamente irregular que será objeto de reproche disciplinario, **coinciden todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en razón a la unidad de cuerpo y decisión que asumieron los disciplinados en un mismo momento**. Lo anterior, conforme así se ha podido decidir en casos similares²⁸ por parte de la Procuraduría General de la Nación.

CARGOS A FORMULAR

✓ El cargo a formular a la señora **Sandra Iuldana Landínez** como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, es el siguiente:

Descripción de la conducta y circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió.

Cargo único:

Usted, señora **Sandra Iuldana Landínez Cárdenas**, puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por tomar posesión el día 27 de enero de 2021 como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia y ejercer dicho cargo a pesar de estar aparentemente incurso en una causal de inhabilidad legal, dado que dentro del año anterior a su elección por parte del Concejo Municipal el día 22 de enero de 2021, había celebrado y ejecutado el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente —EDESOS, en interés propio, y siendo este cumplido y ejecutado en el municipio de Rionegro-Antioquia.

²⁸ Véase, por ejemplo, el caso tramitado bajo el radicado IUS-E-2016-64816 (IUC-D-2016-86-844552), adelantado en etapa de instrucción por la Procuraduría Regional Tolima; decidido en primera instancia por parte de Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, y en segunda instancia por parte de la Sala Disciplinaria.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Con la conducta antes descrita la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** pudo infringir las normas que a continuación se indican:

✓ **Constitución Política:**

- Artículo 209 —principio de moralidad—.

“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. (...)”.

✓ Ley 136 de 1994

- Artículo 95, numeral 3, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Dicha normativa establece que, en tratándose de las inhabilidades, señala para quien aspire a ser elegido alcalde “en lo que sea aplicable” se contemplan para la elección de contralores municipales:

(...)

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en... la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio..., siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio...”

Adecuación normativa:

La actuación irregular materia de reproche se adecua a las siguientes normas disciplinarias:

✓ **Ley 734 de 2002:**

- **ARTÍCULO 48. Faltas gravísimas.** Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

17. **Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con**

Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro
Calle 61 B No. 44-21, Piso 3° Casa de Justicia, PBX 6040294
Rionegro-Antioquia



las previsiones constitucionales y **legales**". (Negrillas para precisar la imputación del cargo y concepto de violación).

Igualmente, el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 que señala lo siguiente:

"(...) Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades**, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".

Juicio de tipicidad-Concepto de violación

Conforme lo ordena la Corte Constitucional²⁹ debe este despacho precisar la presunta falta disciplinaria que se le endilga a la señora **Sandra Iuldana Landínez Cárdenas**.

Tenemos entonces que ha sido la propia Carta Política la que en su artículo 6° establece que los servidores públicos no solo son responsables por infringir la Constitución y las Leyes, sino, además, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, de vieja data ya precisaba la Corte Constitucional lo que el constituyente quiso al establecer en el artículo 6° de la Constitución Política, en el sentido de que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, expresado con otras palabras, quiere significar que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la Ley; de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar. Así lo expone dicha Corte:

"...por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de hacer algo que

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-818-05. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



196

debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto”.

Esto quiere decir que, por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de hacer algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto”³⁰.

En ese orden de ideas, el **artículo 6º de la Constitución Política** lo que hace es prever esa cláusula general de responsabilidad de los ciudadanos, como también una específica y excluyente con relación a los servidores públicos, los cuales deben responder ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, así como lo sostiene la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-500 de 2014, en el siguiente orden:

*“Cabe recordar en ese sentido que constituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de **moralidad**, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública”.*

En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objeto principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la Ley, y el Reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (**arts. 6 y 123 CN**).

Visto lo anterior, es sabido que el Constituyente ha deferido al legislador la determinación de dicho régimen y la manera de hacerlo efectivo. El desarrollo de esta norma constitucional se materializa justamente en la Ley disciplinaria 734 de 2002 que en su artículo 23 señala frente a la

³⁰ Sentencia C-417-93 Corte Constitucional. MP. José Gregorio Hernández.
Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro
Calle 61 B No. 44-21, Piso 3º Casa de Justicia, PBX 6040294
Rionegro-Antioquia



responsabilidad de los servidores públicos, qué es lo que puede constituir falta disciplinaria y lo hace en el siguiente sentido:

*«[...] la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades**, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento».*
(Negrillas fuera del texto original)

Para el caso que nos ocupa y conforme al contenido de las normas que se han citado como violadas, el concepto de esa vulneración se traduce bajo el reproche de que la disciplinada **Landinez Cárdenas** actuó aceptando el cargo de Contralora Municipal, posesionándose en este y ejerciéndolo luego de ser elegida por parte de la plenaria del Concejo Municipal de Rionegro lo cual quedó registrado en el Acta N° 02 del 22 de enero de 2021. Lo anterior, pese a la inhabilidad que presentaba por haber celebrado y ejecutado el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente –EDESOS, en interés propio, y siendo este cumplido y ejecutado en el municipio de Rionegro-Antioquia entre el 27 de enero y 30 de junio de 2020; situación o circunstancia esta que la inhabilitaba automáticamente para poder posesionarse en dicho cargo, tal como lo establece el artículo 95 numeral 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000.

Esto condujo a que la disciplinada incursionara en la posible comisión de la falta gravísima contemplada en el numeral 17 del artículo 48 ley 734 de 2002; por lo que al estar actuando en dicha calidad y bajo estas circunstancias, se pudo materializar la falta endilgada por haberse posesionado y ejercido el referido cargo a pesar de la existencia de esa precisa causal de inhabilidad legal que quedó claramente probada en esta actuación disciplinaria, lo cual puede constituir falta gravísima sancionable por desplegar la siguiente conducta: "Actuar... a pesar de la existencia de causales de... inhabilidad... de acuerdo con las previsiones... y legales".

En conclusión, surge claro para este despacho que con la conducta descrita en el cargo único disciplinario formulado a la señora **Landinez Cárdenas**, posiblemente afectó el deber funcional contenido en dicha norma el cual le imponía el claro deber de observar el régimen de inhabilidades; por esto, al actuar contrario a ese postulado terminó también vulnerando el principio de **moralidad** que caracteriza todo tipo de actuaciones de la función pública, si se tiene en cuenta que por



disposición constitucional —artículo 209— *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de... moralidad...”*.

Dicho principio ya ha sido interpretado por la Corte Constitucional³¹ que para el caso de las normas nacionales debe entenderse como aquel parámetro normativo de conducta ética que radica en cabeza de todos los funcionarios, que busca la honestidad en el ejercicio de la función administrativa y su sujeción al ordenamiento jurídico, y en este caso particular se está ante el **reproche de la legalidad de la conducta de la disciplinada** por desatender el régimen de inhabilidades vigente para la época de los hechos.

Por tanto, bajo los citados razonamientos se surte la verificación del juicio de tipicidad de cara a la realidad fáctica de la conducta reprochada.

✓ **Modalidad específica de la conducta —aspecto subjetivo—.**

El artículo 27 de la Ley 1952 de 2019 dispone lo siguiente:

“La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

Para el caso que nos ocupa la conducta reprochada a la disciplinada **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** se describe realizada en la modalidad de **comisión por acción**, por cuanto decidió posesionarse y ejercer el cargo como Contralora Municipal a pesar de la existencia de una causal de inhabilidad.

ANÁLISIS DE LA ILICITUD SUSTANCIAL DEL COMPORTAMIENTO

Respecto de la ilicitud sustancial tenemos que, en materia disciplinaria, acorde con lo normado en el artículo 5° de la Ley 734 de 2002 vigente para la época de los hechos —*ahora contenido en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 actual Código Disciplinario*—, la falta se estructura a partir de la infracción al deber funcional, con independencia de si con el comportamiento investigado se ha producido un resultado o no. Aquí lo

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-427/94.



que se sanciona es la afectación del deber funcional sin justificación alguna.

Así lo ha referenciado la Corte Constitucional en la Sentencia C-948-02:

"El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta.

(...)

Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines".

Por su parte, el Consejo de Estado sentó jurisprudencia en similares términos:

"...Por su parte la antijuridicidad es descrita por la norma disciplinaria como la ilicitud sustancial que se traduce en una afectación del deber funcional sin justificación alguna, es decir, este elemento a diferencia del derecho penal al cual hace referencia la demandante en su acusación no responde a la gravedad del daño producido, motivo por el cual, el sujeto disciplinable solo se excusaría cuando su conducta no sea antijurídica, a saber, en la medida en que la ilicitud no sea sustancial o tenga una justificación válida para haberla cometido, para lo cual, deben revisarse las causales de exclusión de responsabilidad. En este sentido y atendiendo a la jurisprudencia de esta Sala, se tiene además que, de conformidad con el artículo 5º del Código Disciplinario Único la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. Este mandato legal consagra, en criterio del Consejo de Estado, la específica noción de antijuridicidad que caracteriza al derecho disciplinario y le diferencia del derecho penal, a saber, que la antijuridicidad en el derecho disciplinario no se basa en un daño a un bien jurídico protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público. La Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2002, explicó a este respecto que el derecho disciplinario se diferencia del derecho penal, entre otras, porque dado su objetivo central de garantizar la excelencia en el desempeño de la función pública, las sanciones que contempla se justifican por el mero incumplimiento del deber de los servidores públicos,



*incumplimiento que se presume conlleva una afectación del servicio a ellos encomendado...*³².

A partir de lo anterior, se tiene que la ilicitud sustancial alberga por lo menos dos requisitos:

1. Que con la conducta del funcionario se afecte el deber funcional.
2. Que no exista alguna causal de justificación en su conducta.

Vista la anterior categoría dogmática de la ilicitud disciplinaria, la presunta realización de la falta atribuida a la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** en su condición de Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, posiblemente afectó el deber funcional, sin que hasta el momento esté demostrado en el proceso disciplinario que obró al amparo de una causal de justificación.

En ese sentido, es sabido que la responsabilidad disciplinaria está circunscrita a la afectación del deber funcional y/o reglamentario, por ello, para su estructuración, basta verificar que el sujeto pasible de la acción disciplinaria **haya desconocido la norma subjetiva que lo determinaba a comportarse conforme al ordenamiento jurídico.**

La afectación sustancial del deber funcional, al parecer y hasta la presente etapa procesal, obedece a que la disciplinada decidió posesionarse y ejercer el cargo de Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia reposando sobre ella la causal de inhabilidad establecida en el numeral 3, del artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

Al obrar de manera opuesta bajo el contexto antes descrito, al parecer generó, como ya se ha venido sosteniendo, la trasgresión de la norma referida y condujo así mismo a la trasgresión de uno de los principios que rigen la función administrativa y que se encuentra previsto en el artículo 209 de la Constitución Política, como es el de **moralidad**, en los términos como quedó descrito en el respectivo acápite del concepto de violación. Por lo tanto, resulta conveniente recordar que el concepto de ilicitud disciplinaria se refiere a la infracción sustancial de los deberes funcionales, al contrariarse los principios que rigen la función pública — normas con estructura de principios tal y como se desprende de la lectura armónica de los artículos 5, 22 y 51 de la Ley 734 de 2002—.

Así las cosas, la ilicitud sustancial no implica una mera infracción del deber. Esta, como lo precisa el artículo 5° de la Ley 734 de 2002, tiene

³² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Rad: 11001-03-25-000-2012-00352-00(1353-12)



que ser sustancial, y la sustancialidad hace referencia a la violación de los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, lo cual también quedó precisado anteriormente.

Así también la figura de esa ilicitud sustancial en materia disciplinaria se interpreta acorde con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 22 de la Ley 734 de 2002³³. Por esto, la conducta desplegada por **la disciplinada**, presuntamente vulnera el principio de **moralidad** previsto en los artículos mencionados, principio que corresponde a la relación del servidor con el ordenamiento jurídico y que se quebranta cuando no se cumplen, con estricto rigor, las normas que regulan el procedimiento administrativo que desarrollan, por cuanto toda actuación pública se encuentra reglada, aclarando que no cualquier distancia de los preceptos normativos tiene el alcance de violar el referido precepto; por lo que se requiere realizar una ponderación entre la conducta que se reprocha y la norma infringida, para determinar si efectivamente este principio se ve conculcado con el comportamiento desplegado por el servidor. Aquí, estamos ante el escenario en el que el legislador disciplinario autor de Ley 734 de 2002, estableció en su artículo 23 una de las tantas conductas que se consideran como falta disciplinaria, como lo es la **violación del régimen de inhabilidades**, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en la Ley.

Por eso, el comportamiento aquí reprochado atenta contra el principio de la moralidad pública, en la medida que a la disciplinada **Landinez Cárdenas** le resultaba exigible atender el marco de legalidad que establece las inhabilidades, absteniéndose de posesionarse y ejercer el cargo de Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia. Y es que, de haber ajustado su conducta a derecho, es decir, si hubiese obrado conforme al *deber ser*, otro candidato que sí estuviere habilitado para ello habría podido ocupar esa dignidad. De modo que surge evidente la afectación del aparato estatal, y por ende la conducta es sustancialmente ilícita.

Visto todo lo anterior, se puede en principio concluir que el actuar de la aquí disciplinada lo único que da cuenta es que fue contrario a derecho, afectando posiblemente de manera sustancial el fin propio de sus funciones, en la medida que desconoció, al parecer, el régimen de las inhabilidades establecidas en nuestro Estado de derecho, y consecuente con ello, el principio de moralidad de la función administrativa, el cual la

³³ ARTÍCULO 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.



obligaba a actuar de manera determinada y diligente para que este se cumpliera.

Recuérdese lo que ha sostenido la Corte Constitucional sobre el principio de moralidad:

*"[...] Es posible afirmar que la moralidad pública (i) es un elemento adicional en la constitucionalización de los derechos de los ciudadanos, (ii) es fuente de limitaciones de derechos constitucionales, en tanto permite al Estado imponer restricciones con el objetivo de armonizar proyectos de vida disímiles en el contexto de una democracia, (iii) **está compuesta por los principios que se encuentran en relación de conexidad necesaria con la idea de Estado social y democrático de derecho, cuales son**, entre otros: dignidad humana, la búsqueda de la paz, el pluralismo y la tolerancia [...]"³⁴.*

Así, su infracción al deber funcional se concreta de forma sustancial en la medida en que desconoció un principio de raigambre constitucional que se considera esencial para el desarrollo y buen funcionamiento de la administración, como lo es el principio de **moralidad**, el cual debe irrigar todas las actuaciones de los servidores públicos.

ANÁLISIS DE LA CULPABILIDAD – EXPOSICIÓN FUNDADA DE LOS CRITERIOS DETERMINANTES DE LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA – CALIFICACIÓN PROVISIONAL

✓ Imputación subjetiva sobre la conducta enmarcada en el cargo único imputado a la disciplinada

Recordemos que en materia disciplinaria sólo puede atribuirse la conducta en dos modalidades a saber: a título de dolo o a título de culpa —artículo 13 de la Ley 734 de 2002 —*ahora artículo 10 del Código General Disciplinario*—.

Así, el dolo está integrado por los elementos de voluntad y conocimiento de los hechos. Ello se soporta en que para el dolo disciplinario los elementos fundamentales y suficientes son el conocimiento del hecho que se realiza y el conocimiento de la exigencia del deber, es decir, el conocimiento de la ilicitud de la conducta, pues los servidores públicos tienen como principal responsabilidad el conocimiento de las funciones y de los deberes propios del cargo.

³⁴ Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-301 del 25 de marzo de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.



Por su parte, la legislación señala que habrá **culpa gravísima**, según el parágrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 cuando se incurre en falta disciplinaria por ignorancia supina, por desatención elemental o **por violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento**.

La ignorancia supina hace referencia a la violación al deber objetivo de cuidado que recae sobre aquellos deberes que son consustanciales a la función, se presenta cuando la persona no cumple a cabalidad aquello que es de la esencia de la función, el agente se aparta del núcleo básico del deber que le corresponde en el ejercicio de la función; proviene de la negligencia en aprender, inquirir, indagar, averiguar o examinar lo que puede y debe saberse. La desatención elemental es la violación al deber objetivo de cuidado que se suscita cuando el servidor no realiza lo que resulta obvio, imprescindible hacer, lo que es común que otra persona hiciera, es aquello que evidentemente la persona debió hacer, se refiere a la omisión de las precauciones o cautela más elementales, y la violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, tiene como soporte el que el deber objetivo de cuidado es reglado y el servidor público desatiende el cumplimiento de una norma que impone ese deber.

Efectuadas las anteriores precisiones, para el caso en concreto con relación al grado de responsabilidad que le puede acarrear a la disciplinada, este despacho debe calificar provisionalmente la conducta de la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas**, con **CULPA GRAVÍSIMA**. Lo anterior, toda vez que, para esta Procuraduría, es claro que al momento en que una persona aspira a desempeñar una función pública como Contralora Municipal a la cual le precede la elección por parte de una corporación como lo es el Concejo Municipal en estos casos, debe asegurarse de lo ilícito e ilegal de su situación, con el fin de establecer que no recae ningún impedimento legal para acceder a dicho cargo; pues antes de decidir posesionarse en dicho cargo de Contralor Municipal, debió verificar la existencia de alguna inhabilidad legal y que en su caso se presentaba por el hecho de haber celebrado y ejecutado dentro del año anterior, el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la EDESO.

En el presente caso, estamos ante una disciplinada sobre la cual, para la época de los hechos, según su hoja de vida, presentaba como grado de instrucción abogada, especialista en derecho contractual y relaciones jurídico negociales³⁵, y no presenta ningún elemento que nos permita calificarla como inimputable al momento de cometer la conducta reprochada.

³⁵ Así se desprende de su hoja de vida visible en el folio 20, C-1.



20

Precisado aquel grado provisional de culpabilidad —numeral 1 del artículo 43 de la Ley 734 de 2022—, verifiquemos los demás criterios allí contemplados:

En cuanto a la **naturaleza esencial del servicio** —numeral 2—, observa esta Procuraduría que este no se vio afectado en la medida que con dicho proceder no se suspendieron los servicios ofrecidos por la Contraloría Municipal de Rionegro.

Sobre el **grado de perturbación del servicio** —numeral 3—, tampoco se encuentra probado que con la conducta de la disciplinada se haya perturbado o afectado el servicio que prestaba la Contraloría Municipal de Rionegro-Antioquia.

Ahora, sí se cumple el criterio de **la jerarquía y mando del servidor público en la respectiva institución** —numeral 4—; pues se trata de la Contralora Municipal y es sabido que este es el cargo más significativo en la estructura de esa entidad a nivel municipal, por cuanto de él depende toda la planta de personal, y el control fiscal a nivel municipal estaba bajo su dirección y responsabilidad.

Al lado de ello, el criterio de **la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado** —numeral 5— también se cumple, en la medida que, como Contralora electa por el Concejo Municipal, debió dirigir su comportamiento a la observancia plena del régimen de inhabilidades establecido por la Ley; pues muy a pesar de que desde el comienzo del trámite judicial el Tribunal Administrativo de Antioquia suspendió provisionalmente los efectos de su elección a través del auto fechado 18 de marzo de 2021, siendo este confirmado por la Sección Quinta del Consejo de Estado a través de auto del 13 de mayo de 2021 (fls. 53 a 64, C-1); la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Rionegro mediante la Resolución N° 029 del 25 de marzo de 2021 dispuso el nombramiento de un Contralor Municipal en encargo³⁶, y está constatado que dicho órgano de control se introdujo en una suerte de interinidad e inseguridad jurídico administrativa que afectó sustancialmente los intereses de la comunidad que esperaban un efectivo control de los recursos públicos. Recuérdese, era la primera elegida para poner en marcha la recién creada Contraloría Municipal de Rionegro-Antioquia.

Por su parte, teniendo en cuenta **la modalidad y circunstancias en que se cometió la falta** —numeral 6—, se advierte también como cumplido, por cuanto la misma estuvo cometida alrededor de la naturaleza del cargo o función para el que se posesionó y decidió ejercer estando inhabilitada, sin que se verifique ningún acto, durante su

³⁶ Folio 49.



posesión y ejercicio, tendiente a dar claridad de que realmente no pesaba sobre ella una inhabilidad para el cargo de Contralora.

Por el contrario, **los motivos determinantes del comportamiento** — numeral 7— no lograron probarse en esta actuación, habida cuenta que hasta este momento se desconoce qué fue lo que motivó a la disciplinada a comportarse de esa manera.

Por otra parte, el criterio establecido en el numeral 8 sí se cumple, teniendo en cuenta que **la falta se realizó con la intervención de otros servidores públicos**, en este caso, los Concejales que decidieron votar positivamente su elección como Contralora Municipal, a pesar de la existencia de una inhabilidad legal.

✓ **Naturaleza de la falta**

Teniendo en cuenta que la falta endilgada encuadra dentro del catálogo de faltas gravísimas dispuestas por el legislador disciplinario en la Ley 734 de 2002, artículo 23 y artículo 48, numeral 17; la falta deberá ser calificada como **FALTA GRAVÍSIMA**, al haber actuado a pesar de la existencia de una inhabilidad legal, dado que dentro del año anterior a su elección como Contralora Municipal —22 de enero de 2021—, había celebrado y ejecutado el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente —EDESOS, en interés propio, y siendo este cumplido y ejecutado en el municipio de Rionegro-Antioquia.

De ahí que la falta ha de calificarse provisionalmente en esta etapa procesal como **GRAVÍSIMA**, con **CULPA GRAVÍSIMA**.

✓ **Inexistencia de causales de justificación**

El artículo 28 de la Ley 734 de 2002 consagra siete (7) hipótesis³⁷ ante las cuales debe procederse a la exclusión de responsabilidad disciplinaria porque las mismas justificarían la conducta de la disciplinada, sin embargo, de acuerdo al material probatorio recaudado ninguna de ellas logra configurarse en este caso con respecto a la disciplinada **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas**.

³⁷ Ahora nueve (9) hipótesis en virtud del Artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, modificada por el Artículo 5° de la Ley 2094 de 2021, sin que las allí enlistadas tampoco se logren presentar en este caso concreto, como para que el despacho entre en un posible análisis para su aplicación, en atención al principio de favorabilidad.



ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA DISCIPLINADA

Durante la presente actuación, la disciplinada **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** no ha presentado argumentos de carácter defensivo que deban ser objeto de análisis y valoración por parte de este despacho.

Hasta aquí, lo concerniente a la situación jurídico-disciplinaria de la referida disciplinada.

CARGOS A FORMULAR

✓ El cargo a formular a los Concejales del Municipio de Rionegro, periodo 2020-2023, aquí investigados, es el siguiente:

Descripción de la conducta y circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió.

Cargo único:

Ustedes, señores Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, Elkin Mauricio Zapata Carvajal, Oscar Darío Arias Bedoya, Adrián Alexander Castro Álzate, Ramón Humberto Cendoya Gaviria, Lina Marcela Ciro Martínez, Óscar Johao García-Casarrubios Parra, Yeison Fernando Miranda Restrepo, Omar Efrén Monroy Palacio, Carlos Andrés Quintero Marín, Carlos Mauricio Ríos Franco, Jeider Serna Sánchez y Jonathan Valencia Gómez, en su condición de Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia, periodo 2020-2023, pueden ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por haber elegido y nombrado en sesión plenaria del día 22 de enero de 2021, a la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia para el periodo 2021; persona en quien concurría una inhabilidad de carácter legal para el ejercicio de ese cargo, toda vez que había celebrado y ejecutado el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente —EDESOS, en interés propio, y siendo este cumplido y ejecutado en el municipio de Rionegro-Antioquia.



NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Con la conducta antes descrita los referidos disciplinados pudieron infringir las normas que a continuación se indican:

✓ **Constitución Política:**

- Artículo 209 —principio de moralidad—.

“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. (...)”.

✓ **Ley 489 de 1998.**

- Artículo 3º. Principios de la función administrativa. **La** función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, y en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, **moralidad**, celeridad, economía, imparcialidad, **eficacia**, eficiencia, participación, publicidad, **responsabilidad** y transparencia...”.

✓ **Ley 1437 de 2011.**

- Artículo 3. **Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, **responsabilidad**, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos”.

- ✓ **Ley 136 de 1994**, subrogado por el artículo 9º de la ley 177 de 1994.



Con respecto a los Contralores Municipales, dicha normativa establece lo siguiente:

- **Artículo 163. Inhabilidades.** No podrá ser elegido Contralor, quien:
(...)
- c) **Este incurso dentro de las inhabilidades señaladas en el artículo 95 y parágrafo de esta ley, en lo que sea aplicable**
(Negrilla y subraya de esta Procuraduría).

Al respecto, el **artículo 95** de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, en tratándose de las inhabilidades, señala para quien aspire a ser elegido alcalde "en lo que sea aplicable" se contemplan para la elección de contralores municipales:

(...)

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en... la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio..."

Adecuación normativa:

La actuación irregular materia de reproche se adecua a las siguientes normas disciplinarias:

✓ **Ley 734 de 2002:**

- **ARTÍCULO 48. Faltas gravísimas.** Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quién concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad, o conflicto de intereses". (Negrillas de esta Procuraduría para delimitar la imputación).

Igualmente, el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 que señala lo siguiente:



"(...) Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades**, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".

Juicio de tipicidad-Concepto de violación

Conforme lo ordena la Corte Constitucional³⁸ debe este despacho precisar típicamente la presunta falta disciplinaria que se le endilga a los investigados en su condición de Concejales del Municipio de Rionegro.

Tenemos entonces que ha sido la propia Carta Política la que en su artículo 6° establece que los servidores públicos no solo son responsables por infringir la Constitución y las Leyes, sino, además, por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito de los deberes jurídicos de la administración pública, de vieja data ya precisaba la Corte Constitucional lo que el constituyente quiso al establecer en el artículo 6° de la Constitución Política, en el sentido de que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, expresado con otras palabras, quiere significar que los servidores públicos están obligados a hacer solo lo que les está permitido por la Ley; de manera que cuando hay omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones están sobrepasando lo que por orden constitucional les está permitido ejecutar. Así lo expone dicha Corte:

"...por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por dejar de hacer algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto".

Esto quiere decir que, por lo que atañe al campo disciplinario aplicable al servidor público -como también ocurre en el terreno penal- se es responsable tanto por actuar de una determinada manera no querida por el legislador (conducta positiva) como por

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-818-05. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro
Calle 61 B No. 44-21, Piso 3° Casa de Justicia, PBX 6040294
Rionegro-Antioquia



*dejar de hacer algo que debería hacerse según los mandatos de la ley (conducta negativa u omisión), siempre y cuando se establezca la culpabilidad del sujeto*³⁹.

En ese orden de ideas, el **artículo 6º de la Constitución Política** lo que hace es prever esa cláusula general de responsabilidad de los ciudadanos, como también una específica y excluyente con relación a los servidores públicos, los cuales deben responder ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, así como lo sostiene la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-500 de 2014, en el siguiente orden:

*"Cabe recordar en ese sentido que constituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de **moralidad**, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública".*

En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objeto principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la Ley, y el Reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (**arts. 6 y 123 CN**).

Visto lo anterior, es sabido que el Constituyente ha deferido al legislador la determinación de dicho régimen y la manera de hacerlo efectivo. El desarrollo de esta norma constitucional se materializa justamente en la Ley disciplinaria 734 de 2002 que en su artículo 23 señala frente a la responsabilidad de los servidores públicos, qué constituye falta disciplinaria y lo hace en el siguiente sentido:

*«[...] la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades**, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por*

³⁹ Sentencia C-417-93 Corte Constitucional. MP. José Gregorio Hernández.



cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento».

A partir de esas precisiones, nada más expresivo de la violación al **principio de moralidad administrativa** que elegir a un ciudadano inhabilitado por ministerio de la propia Ley para ocupar un cargo público, teniendo en cuenta que resultaba ser el cargo más importante a nivel municipal a través del cual se ejercería el control fiscal y los intereses generales de desde la Constitución de 1991 se ha conferido a estas entidades de control.

Por esto, el haber obrado contrario a esos postulados, terminó también vulnerando dicho principio que caracteriza todo tipo de actuaciones de la administración y de toda la función pública, si se tiene en cuenta que por disposición constitucional —artículo 209— *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de... **moralidad, eficacia...**”.*

A su turno, se verifica que es la propia **Ley 489 de 1998 en su artículo 3º** la que señala que esa función administrativa “se desarrollará conforme a los principios constitucionales, y en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, **moralidad**, celeridad, economía, imparcialidad, **eficacia**, eficiencia, participación, publicidad, **responsabilidad** y transparencia...”.

En ese sentido, el principio de **eficacia**⁴⁰ en ambos órdenes normativos implica la producción de efectos prácticos de la acción administrativa la cual impone a los servidores públicos garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución, la Ley y el Reglamento, que al parecer no fue tenido en cuenta por **los disciplinados**.

En ese sentido, a la luz de dicho principio se les exigía a los Concejales en su función electoral, hacer la evaluación de todos los aspirantes no solo de manera formal o acomodándose simplemente a la información que terminó entregándoles el operador del concurso, sino hacerlo de manera rigurosa y sustancial antes de proceder a la elección del Contralor (a); máxime que estaban advertidos de la existencia de una presunta inhabilitación en cabeza de una de las aspirantes, la cual resultó elegida, configurándose con esto la antijuridicidad en ese deber material, no formal, representado en la carga que se les imponía de elegir a una persona que no se encontrara inhabilitada.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias C-449/92 y T-489/99.



204

Este principio de eficacia precisamente exige a los servidores públicos la necesidad de cumplir los fines del Estado desde el punto de vista material, independiente de que la elección del Contralor se hubiera cumplido o no, se insiste, en esa fecha que estaba convocada la sesión plenaria del Concejo Municipal.

Así, para el caso que nos ocupa y conforme al contenido de las normas que se han citado como violadas, el concepto de esa vulneración se encuentra acreditada probatoriamente en este expediente, considerando que los señores Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, Elkin Mauricio Zapata Carvajal, Oscar Darío Arias Bedoya, Adrián Alexander Castro Ázate, Ramón Humberto Cendoya Gaviria, Lina Marcela Ciro Martínez, Óscar Johao García-Casarrubios Parra, Yeison Fernando Miranda Restrepo, Omar Efrén Monroy Palacio, Carlos Andrés Quintero Marín, Carlos Mauricio Ríos Franco, Jeider Serna Sánchez y Jonathan Valencia Gómez, para el día 22 de enero de 2021, se desempeñaban como Concejales de la ciudad de Rionegro-Antioquia, y por lo tanto, eran servidores públicos de la tipología de miembros de corporaciones públicas de elección popular según se pudo acreditar con sus respectivas actas de elección de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y de sus actas de posesión y juramentos de rigor. De acuerdo con esta cualificación, y fundamentados en el artículo 6º de la Constitución Política, son responsables de las acciones y omisiones que realicen.

En el caso aquí investigado, tenemos que la tipicidad de su conducta descansa bajo el hecho de que los **Concejales** eligieron a la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas** como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, persona en quien concurría causal de inhabilidad para el ejercicio del cargo de conformidad con la Ley 136 de 1994 subrogado por el artículo 9º de la ley 177 de 1994, el cual, en el caso de los Contralores Municipales, establece claramente las inhabilidades, entre estas, las que por expresa remisión del artículo 163, literal c), se hacen al artículo 95 *ibidem*, modificado por el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, y sobre lo cual se termina estableciendo que quien aspire a ser "elegido alcalde" "en lo que sea aplicable" para la elección de contralores municipales, no podrá ser elegido "...3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en... la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio...".

Por lo tanto, al haber quedado probado que la persona elegida como Contralora por parte de los aquí investigados, había celebrado y ejecutado el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 con la Empresa de Desarrollo Sostenible del Oriente —EDES0, en interés propio, y siendo este cumplido y ejecutado en el municipio de Rionegro-Antioquia, es que esta Procuraduría decide formularle cargos



disciplinarios a **los referidos Concejales**; pues dicho comportamiento se logra encuadrar típicamente en el supuesto normativo del inciso segundo del numeral 17 del artículo 48 de la ley 734 de 2002, y que es sustancialmente ilícito, por cuanto contraviene el **principio de la responsabilidad** previsto no solo en el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, sino también en el artículo 3°, numeral 7° de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que *"En virtud del **principio de responsabilidad**, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos"*.

Por tanto, bajo los citados razonamientos se surte la verificación del juicio de tipicidad de cara a la realidad fáctica de la conducta reprochada.

✓ **Modalidad específica de la conducta —aspecto subjetivo—.**

El artículo 27 de la Ley 1952 de 2019 dispone lo siguiente:

"La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo".

Para el caso que nos ocupa la conducta reprochada a los disciplinados Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, Elkin Mauricio Zapata Carvajal, Oscar Darío Arias Bedoya, Adrián Alexander Castro Álzate, Ramón Humberto Cendoya Gaviria, Lina Marcela Ciro Martínez, Óscar Johao García-Casarrubios Parra, Yeison Fernando Miranda Restrepo, Omar Efrén Monroy Palacio, Carlos Andrés Quintero Marín, Carlos Mauricio Ríos Franco, Jeider Serna Sánchez y Jonathan Valencia Gómez, en su condición de Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia, periodo 2020-2023, se describe realizada en la modalidad de **comisión por acción**, por cuanto decidieron elegir y nombrar a la señora Sandra Iuldana Landinez Cárdenas como Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia, sin considerar que en ella concurría una causal de inhabilidad legal para el ejercicio de ese cargo.

ANÁLISIS DE LA ILICITUD SUSTANCIAL DEL COMPORTAMIENTO

Respecto de la ilicitud sustancial tenemos que, en materia disciplinaria, acorde con lo normado en el Artículo 5° de la Ley 734 de 2002 vigente



205

para la época de los hechos —*ahora contenido en el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019 actual Código Disciplinario*—, la falta se estructura a partir de la infracción al deber funcional, con independencia de si con el comportamiento investigado se ha producido un resultado o no. Aquí lo que se sanciona es la afectación del deber funcional sin justificación alguna.

Así lo ha referenciado la Corte Constitucional en la Sentencia C-948-02:

"El incumplimiento de dicho deber funcional es entonces necesariamente el que orienta la determinación de la antijuridicidad de las conductas que se reprochan por la ley disciplinaria. Obviamente no es el desconocimiento formal de dicho deber el que origina la falta disciplinaria, sino que, como por lo demás lo señala la disposición acusada, es la infracción sustancial de dicho deber, es decir el que se atente contra el buen funcionamiento del Estado y por ende contra sus fines, lo que se encuentra al origen de la antijuridicidad de la conducta.

(...)

Dicho contenido sustancial remite precisamente a la inobservancia del deber funcional que por sí misma altera el correcto funcionamiento del Estado y la consecución de sus fines".

Por su parte, el Consejo de Estado sentó jurisprudencia en similares términos:

"...Por su parte la antijuridicidad es descrita por la norma disciplinaria como la ilicitud sustancial que se traduce en una afectación del deber funcional sin justificación alguna, es decir, este elemento a diferencia del derecho penal al cual hace referencia la demandante en su acusación no responde a la gravedad del daño producido, motivo por el cual, el sujeto disciplinable solo se excusaría cuando su conducta no sea antijurídica, a saber, en la medida en que la ilicitud no sea sustancial o tenga una justificación válida para haberla cometido, para lo cual, deben revisarse las causales de exclusión de responsabilidad. En este sentido y atendiendo a la jurisprudencia de esta Sala, se tiene además que, de conformidad con el artículo 5º del Código Disciplinario Único la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna. Este mandato legal consagra, en criterio del Consejo de Estado, la específica noción de antijuridicidad que caracteriza al derecho disciplinario y le diferencia del derecho penal, a saber, que la antijuridicidad en el derecho disciplinario no se basa en un daño a un bien jurídico protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servicio público. La Corte Constitucional, en la sentencia C-948 de 2002, explicó a este respecto que el derecho disciplinario se diferencia del derecho penal, entre otras, porque



dado su objetivo central de garantizar la excelencia en el desempeño de la función pública, las sanciones que contempla se justifican por el mero incumplimiento del deber de los servidores públicos, incumplimiento que se presume conlleva una afectación del servicio a ellos encomendado..."⁴¹.

A partir de lo anterior, se tiene que la ilicitud sustancial alberga por lo menos dos requisitos:

1. Que con la conducta del funcionario se afecte el deber funcional.
2. Que no exista alguna causal de justificación en su conducta.

Vista la anterior categoría dogmática de la ilicitud disciplinaria, la presunta realización de la falta atribuida a los señores Daniel Alberto Arbeláez Echeverri, Elkin Mauricio Zapata Carvajal, Oscar Darío Arias Bedoya, Adrián Alexander Castro Ázate, Ramón Humberto Cendoya Gaviria, Lina Marcela Ciro Martínez, Óscar Johao García-Casarrubios Parra, Yeison Fernando Miranda Restrepo, Omar Efrén Monroy Palacio, Carlos Andrés Quintero Marín, Carlos Mauricio Ríos Franco, Jeider Serna Sánchez y Jonathan Valencia Gómez, en su condición de Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia, periodo 2020-2023, posiblemente afectó el deber funcional que les asistía, sin que hasta el momento esté demostrado en el proceso disciplinario que obraron al amparo de una causal de justificación.

En ese sentido, es sabido que la responsabilidad disciplinaria está circunscrita a la afectación del deber funcional y/o reglamentario, por ello, para su estructuración, basta verificar que el sujeto pasible de la acción disciplinaria **haya desconocido la norma subjetiva que lo determinaba a comportarse conforme al ordenamiento jurídico.**

La afectación sustancial del deber funcional, al parecer y hasta la presente etapa procesal, obedece a que **los disciplinados** decidieron elegir y nombrar para el cargo de Contralora Municipal de Rionegro-Antioquia a una persona sobre la cual recaía una causal de inhabilidad, específicamente la establecida en el numeral 3, del artículo 95 de la Ley 136 de 1994.

Al obrar de manera opuesta bajo el contexto antes descrito, al parecer generó, como ya se ha venido sosteniendo, la trasgresión de la norma referida y condujo así mismo a la trasgresión de uno de los principios que rigen la función pública, como lo es el **principio de responsabilidad** previsto en el artículo 3°, numeral 7° de la Ley 1437

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Rad: 11001-03-25-000-2012-00352-00(1353-12)





206

de 2011, teniendo en cuenta que *"En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos"*.

Por lo tanto, resulta conveniente recordar que el concepto de ilicitud disciplinaria se refiere a la infracción sustancial de los deberes funcionales, al contrariarse los principios que rigen la función pública — normas con estructura de principios tal y como se desprende de la lectura armónica de los artículos 5, 22⁴² y 51 de la Ley 734 de 2002—.

Así las cosas, la ilicitud sustancial no implica una mera infracción del deber. Esta, como lo precisa el artículo 5° de la Ley 734 de 2002 tiene que ser sustancial, y la sustancialidad hace referencia a la violación de los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, a lo cual se hizo referencia.

Por eso, el comportamiento aquí reprochado **a los disciplinados** atenta contra el principio de la responsabilidad, en la medida que desde su deber funcional les resultaba exigible atender el marco de legalidad que establece las inhabilidades para quienes pretender ocupar el cargo de Contralor Municipal y, en ese sentido, abstenerse de elegir y nombrar a la persona en la que se le configuraba una inhabilidad de carácter legal.

Y es que, de haber ajustado su conducta a derecho, es decir, si hubiese obrado conforme al *deber ser*, otro candidato que sí estuviere habilitado para ello habría podido ocupar esa dignidad. De modo que surge evidente la afectación del aparato estatal, y por ende la conducta es sustancialmente ilícita.

Visto todo lo anterior, se puede en principio concluir que el actuar de la **aquí disciplinados** lo único que da cuenta es que fue contrario a derecho, afectando posiblemente de manera sustancial el fin propio de sus funciones, en la medida que desconocieron, al parecer, el régimen de las inhabilidades establecidas en nuestro Estado de derecho, y consecuente con ello, el **principio de responsabilidad** de la función pública, el cual los obligaba a actuar de manera determinada y diligente para que este se cumpliera.

⁴² ARTÍCULO 22. Garantía de la función pública. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetara las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.



**ANÁLISIS DE LA CULPABILIDAD – EXPOSICIÓN FUNDADA DE
LOS CRITERIOS DETERMINANTES DE LA GRAVEDAD O LEVEDAD
DE LA FALTA – CALIFICACIÓN PROVISIONAL**

✓ **Imputación subjetiva sobre la conducta enmarcada en el cargo único imputado a los disciplinados**

Recordemos que en materia disciplinaria sólo puede atribuirse la conducta en dos modalidades a saber: a título de dolo o a título de culpa —artículo 13 de la Ley 734 de 2002 —*ahora artículo 10 del Código General Disciplinario*—.

Así, el dolo está integrado por los elementos de voluntad y conocimiento de los hechos. Ello se soporta en que para el dolo disciplinario los elementos fundamentales y suficientes son el conocimiento del hecho que se realiza y el conocimiento de la exigencia del deber, es decir, el conocimiento de la ilicitud de la conducta, pues los servidores públicos tienen como principal responsabilidad el conocimiento de las funciones y de los deberes propios del cargo.

Por su parte, la legislación señala que habrá culpa gravísima, según el párrafo del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 cuando se incurre en falta disciplinaria por ignorancia supina, por desatención elemental o por violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

La ignorancia supina hace referencia a la violación al deber objetivo de cuidado que recae sobre aquellos deberes que son consustanciales a la función, se presenta cuando la persona no cumple a cabalidad aquello que es de la esencia de la función, el agente se aparta del núcleo básico del deber que le corresponde en el ejercicio de la función; proviene de la negligencia en aprender, inquirir, indagar, averiguar o examinar lo que puede y debe saberse; la desatención elemental es la violación al deber objetivo de cuidado que se suscita cuando el servidor no realiza lo que resulta obvio, imprescindible hacer, lo que es común que otra persona hiciera, es aquello que evidentemente la persona debió hacer, se refiere a la omisión de las precauciones o cautela más elementales, y la violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento, tiene como soporte el que el deber objetivo de cuidado es reglado y el servidor público desatiende el cumplimiento de una norma que impone ese deber.

Así mismo, dicho párrafo normativo indica que **“La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”**.



207

Efectuadas las anteriores precisiones, tenemos que para el caso en concreto con relación al grado de responsabilidad que le puede acarrear **a los disciplinados**, este despacho debe calificar provisionalmente la conducta de estos con **CULPA GRAVE**. Lo anterior, viene de estar soportado en el análisis de las pruebas recaudadas, con respecto a la oportunidad que se tenía por parte de los Concejales investigados de profundizar más sobre la presunta inhabilidad de la señora Landinez Cárdenas, y con respecto a su conocimiento, antes y concomitante a su elección el día 22 de enero de 2021.

Si hacemos un recuento de lo que acaeció durante la convocatoria pública y sus respectivas fases —inscripción, admisión, reclamaciones, respuesta a reclamaciones, pruebas, entrevista y elección—, la prueba recaudada logró informar que hasta el día 22 de enero de 2021, al parecer, ninguno de los Concejales tenía conocimiento de la inhabilidad que reposaba sobre la aspirante **Landinez Cárdenas**. Esto, en la medida que la citada disciplinada había aportado dentro de los documentos de inscripción una manifestación de no estar incurso en ninguna inhabilidad para ejercer dicho cargo. A partir de lo anterior, es que el operador del concurso —Universidad de la Costa— decidió no desplegar ninguna verificación en ese sentido; pues según sus dichos, allí obraba el principio de la buena fe y eso distanciaba dicha prerrogativa.

A su turno, no debemos perder de vista que los resultados finales de esa convocatoria fueron concretados por dicha Universidad y entregados a la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Rionegro con el fin de que fueran elevados o vaciados en un acto administrativo. Esto se hizo a través de la Resolución N° 003 del 14 de enero de 2021, y con la cual dieron publicidad a los resultados definitivos de los aspirantes.

Allí, inequívocamente aparecía toda la relación de la experiencia laboral que le fue calificada a cada aspirante y, en el caso de la disciplinada Landinez Cárdenas, el contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020, celebrado entre esta y la entidad pública Empresa de Desarrollo Sostenible —EDESOS, el cual se ejecutó en el Municipio de Rionegro entre el día 31 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, fue objeto de puntuación (fls. 79 a 84 C-1). No obstante, esto no fue advertido por ningún integrante de la Mesa Directiva y tampoco por los demás integrantes del Concejo que posteriormente votaron positivamente su elección. Lo anterior, en clave de mantener una revisión exhaustiva de cara a identificar alguna situación irregular que pudiera viciar precisamente esa elección. Esto tampoco fue advertido en el momento de efectuarse la entrevista a los tres (3) candidatos, y era preciso hacer dicha corroboración en aras de dar aplicación al **literal c) del artículo 5 y el artículo 13 de la Resolución N° 086 del 3 de**



diciembre de 2020 que había fijado las reglas del concurso, al poder verse constatada esa circunstancia de inhabilidad en aquellos momentos; lo que en consecuencia daría la opción de que la señora **Landinez Cárdenas** fuera excluida de la convocatoria y no elegida. Así lo advertían las reglas de la convocatoria:

"ARTICULO 5. CAUSALES DE INADMISIÓN O EXCLUSIÓN DE LA CONVOCATORIA. Son causales de exclusión de la convocatoria las siguientes:

(...)

c) Estar incurso en alguna de las causales de Inhabilidad o Incompatibilidad o prohibición establecidas en la Ley.

(...)

PARÁGRAFO 1. Las anteriores causales de exclusión serán aplicadas al aspirante, en cualquier momento de la Convocatoria, cuando se compruebe su ocurrencia, sin perjuicio de las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar.

(...)

ARTÍCULO 13. INHABILIDADES. Serán las consideradas para el desempeño de empleos públicos y las dispuestas en la Constitución y la Ley" (Subrayas de esta Procuraduría).

Como se ve, el escenario que allí se presentaba le permitía que entre la Mesa Directiva y la Universidad de la Costa se decidiera sobre la recomposición de la lista de finalistas en virtud de una posible exclusión, no obstante, esto no ocurrió así. Recuérdese, el deber de investigación de esa inhabilidad le asistía a todos los aquí investigados conforme se sostuvo en el análisis probatorio.

Ahora, no bastando con esa posibilidad de conocimiento previo de la inhabilidad la cual demandaba todo el cuidado necesario de quienes deberían impregnarle legalidad al concurso, llegó el momento de la elección a través de la plenaria del Concejo Municipal ese día 22 de enero de 2021. Allí, no se hizo esperar la advertencia de la **Concejala Baena Aguirre** y del **Concejal Valencia Vallejo** al manifestar la necesidad de que por parte de los tres (3) aspirantes se expusiera ante la plenaria la experiencia laboral que les acompañaba, al igual que la posible inhabilidad que sobre la señora Landinez Cárdenas se presentaba; solicitud claramente efectuada antes de pasar a la votación.



Luego, entonces, ningún cuidado necesario que se requería para ese momento logró despertarse en los aquí disciplinados, sin considerar, además, el hecho de que la aspirante Landinez Cárdenas nada dijera con respecto al contrato de prestación de servicios profesionales N° 034-PS-2020 durante su intervención inicial, y sobre el cual le asignaron puntaje a la aspirante, es decir, el contrato que con el que se le estaría configurando su inhabilidad.

Por lo tanto, era del caso que dicha revisión y análisis fuera desplegado por todos los Corporados, lo cual, así como fuera sostenido en el análisis probatorio, en se momento de la plenaria se hacía imperativa la importancia de lo anterior, al paso que contaban con un asesor jurídico que momentos previos había ambientado la sesión plenaria, afirmando que se estaba ante un momento muy importante al poder materializar la primera elección de quien dirigiría, al menos por un año, el primigenio órgano de control fiscal en ese municipio.

Por esto, la conducta esperada por parte de los investigados no era otra diferente que profundizar o investigar acerca de si realmente se estaría configurando dicha inhabilidad y, en consecuencia, **suspender o aplazar dicha sesión plenaria** hasta tanto no se le brindara la seguridad jurídica adecuada para poder votar sin cuestionamiento alguno sobre alguno de los candidatos, es decir, era un comportamiento que hacía eco del cuidado necesario en este tipo de actuaciones. En otras palabras, ya en ese momento de la sesión estaba puesta en tela de juicio la manifestación bajo juramento que al menos la disciplinada Landinez Cárdenas había expresado, en el sentido de no poseer ninguna inhabilidad; por lo que de los acá disciplinados en su condición de Concejales solo se necesitaban confrontar adecuadamente el régimen de las inhabilidades para ser Contralor, con lo que allí se estaba señalando de cara a la información que reposaba en las hojas de vida y la Resolución N° 003. Con todo, dicha normativa podía ser confrontada con la abundante jurisprudencia que para esa época de los hechos ya existía por parte del Concejo de Estado y con la cual se habían fijado claramente los criterios interpretativos y los alcances de la misma.

En conclusión, demandaba de ellos una extrema diligencia y especial cuidado, debiendo por lo tanto asegurarse, por todos los medios a su alcance, que la persona sobre la cual tenían la intención de votar en su favor, cumpliera con todos los requisitos para ser Contralor Municipal, entre estos, no estar inmersa en la nueva causal de inhabilidad señalada en el numeral 3 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994, considerando que se trataba de una decisión de mucha trascendencia a nivel territorial.

Tanto fue así, que no se hizo esperar la demanda judicial contra dicho acto de elección, la cual fue inicialmente suspendida en sus efectos por

Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro
Calle 61 B No. 44-21, Piso 3° Casa de Justicia, PBX 6040294
Rionegro-Antioquia



parte del Tribunal Administrativo de Antioquia a través del auto fechado 18 de marzo de 2021, siendo este confirmado por la Sección Quinta del Consejo de Estado a través de auto del 13 de mayo de 2021.

A su turno, a través de sentencia de primera instancia el día 30 de agosto de 2021, emitida por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia se declaró la nulidad de esa elección contenida en el Acta N° 02 del 22 de enero de 2021, y luego, ya en segunda instancia, la sentencia fechada 18 de noviembre de 2021 emitida por la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confirmó tal decisión.

Por esto, precisado entonces aquel grado provisional de culpabilidad bajo los anteriores razonamientos —numeral 1 del artículo 43 de la Ley 734 de 2022—, verifiquemos los demás criterios allí contemplados:

En cuanto a la **naturaleza esencial del servicio** —numeral 2—, observa esta Procuraduría que este no se vio afectado en la medida que con dicho proceder no se suspendieron los servicios ofrecidos por el concejo Municipal de Rionegro; pues a pesar de que desde el comienzo del trámite judicial el Tribunal Administrativo de Antioquia suspendió provisionalmente los efectos de su elección a través del auto fechado 18 de marzo de 2021, siendo este confirmado por la Sección Quinta del Consejo de Estado a través de auto del 13 de mayo de 2021 (fls. 53 a 64, C-1); la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Rionegro mediante la Resolución N° 029 del 25 de marzo de 2021 dispuso el nombramiento de un Contralor Municipal en encargo⁴³.

Sobre el **grado de perturbación del servicio** —numeral 3—, tampoco se encuentra probado que con la conducta de **los disciplinados** se haya perturbado o afectado el servicio que prestaba el Concejo Municipal de Rionegro-Antioquia.

Por su parte, el criterio de **la jerarquía y mando del servidor público en la respectiva institución** —numeral 4—, este no se cumple, si tenemos en cuenta que se estaría ante la aplicación de las reglas propias de una convocatoria, las cuales no conducen a generar en sí mismas ningún tipo de jerarquías institucionales, más allá de las que se imponen en virtud de la misma Ley.

No obstante, el criterio de **la trascendencia social de la falta o el perjuicio causado** —numeral 5— sí se cumple, en la medida que, como Concejales elegidos popularmente, debieron dirigir su comportamiento con sumo cuidado y diligencia, propendiendo para que en el imaginario

⁴³ Folio 49.



209

colectivo, y especialmente en el de sus electores, no se generara mantos de reproche por esa elección.

Por su parte, teniendo en cuenta **la modalidad y circunstancias en que se cometió la falta** —numeral 6—, se advierte también como cumplido, por cuanto la misma estuvo cometida alrededor de la naturaleza del cargo o función para el que fueron elegidos popularmente, sin que se verifique ningún acto, durante la elección de la Contralora Municipal, tendiente a dar claridad de que realmente no pesaba sobre la elegida ninguna inhabilidad.

Por el contrario, **los motivos determinantes del comportamiento** — numeral 7— no lograron probarse en esta actuación, habida cuenta que hasta este momento se desconoce qué fue lo que motivó a **los disciplinados** a comportarse de esa manera.

Por otra parte, el criterio establecido en el numeral 8 sí se cumple, teniendo en cuenta que **la falta se realizó con la intervención de otros servidores públicos**, en este caso, los Concejales que decidieron votar positivamente la elección como Contralora Municipal de la señora Landínez Cárdenas, a pesar de la existencia de una inhabilidad legal que sobre ella pesaba.

✓ **Naturaleza de la falta**

Teniendo en cuenta que la falta endilgada encuadra dentro del catálogo de faltas gravísimas dispuestas por el legislador disciplinario —Ley 734 de 2002, artículo 23 y artículo 48, inciso segundo del numeral 17; **en principio**, la falta tendría que ser calificada provisionalmente por esta Procuraduría en ese sentido.

Sin embargo, al haberse verificado que el título de imputación subjetiva sería bajo la modalidad de **culpa grave** por cuanto se pudo en este caso verificar que por parte de los disciplinados en su condición de Concejales lo que existió fue una **inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones**; la falta se desnaturaliza en virtud de lo que el legislador disciplinario estableció en el numeral 9° del artículo 43 de la Ley 734 de 2002 en el siguiente sentido:

“Artículo 43. Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en este código. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:



(...)

9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave”
(Negrillas de este despacho).

De ahí que la falta ha de calificarse provisionalmente en esta etapa procesal como **GRAVE**, cometida con **CULPA GRAVE**.

✓ **Inexistencia de causales de justificación**

El artículo 28 de la Ley 734 de 2002 consagra siete (7) hipótesis⁴⁴ ante las cuales debe procederse a la exclusión de responsabilidad disciplinaria porque las mismas justificarían la conducta del agente, sin embargo, de acuerdo al material probatorio recaudado, ninguna de ellas logra configurarse en este caso con respecto a los disciplinados en su condición de Concejales.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LOS DISCIPLINADOS

Durante la presente actuación se han materializado los siguientes mecanismos de defensa:

✓ **Versión libre**

Solo hizo uso de esta facultad la disciplinada **Lina Marcela Ciro Martínez** (fls. 130 a 131, C-1).

Dicha versión libre la utilizó para hacer un recuento sobre las fases de la convocatoria y las obligaciones que recaían en cada una de las partes involucradas en el contrato, refiriéndose a cada una de las fases del mismo, los requisitos exigidos a los aspirantes, entre estos, la relación de la experiencia y la manifestación bajo la gravedad de juramento de que no estaban incurso en alguna inhabilidad.

Luego, indicó que conoció el nombre de los participantes ternados sólo hasta cuando se terminaron las fases de la convocatoria y fueron entregados los resultados definitivos por parte de la Universidad contratada.

⁴⁴ Ahora nueve (9) hipótesis en virtud del Artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, modificada por el Artículo 5° de la Ley 2094 de 2021, sin que las allí enlistadas tampoco se logren presentar en este caso concreto, como para que el despacho entre en un posible análisis para su aplicación, en atención al principio de favorabilidad.



Que dichos participantes se presentaron el día de la elección 22 de enero de 2021 y que su votación positiva se encaminó por el hecho de que la aspirante Landínez Cárdenas había obtenido el mayor puntaje, además, para materializar una decisión orientada en hacer realidad la equidad de género.

Sostuvo que los Concejales no tuvieron injerencia ni oportunidad o acceso a las hojas de vida de los aspirantes, como tampoco a los documentos que respaldaban sus estudios y experiencia laborales, por cuanto la Universidad contratada custodió todos los documentos pertenecientes a los estudiantes, incluso, posterior al acto de elección.

Terminó por indicar que el proceso desde su inicio hasta el final, no tuvo duda, ni juicios de reproche que ameritaran considerar su invalidez o vicios que afectaran su legalidad, y que justo por inferir que se ajustaba a derecho, fue que decidió.

En ese sentido, afirma que en este caso se presenta una inexistencia de falta disciplinaria, asociando dicho argumento bajo la idea de haber actuado bajo la hipótesis que contempla el numeral 8 del artículo 31 de la Ley 1952 de 2019.

✓ **Alegatos precalificatorios:**

En su debida oportunidad legal, solo presentaron escritos de alegatos previos o precalificatorios los siguientes disciplinados:

- Ramón Humberto Cendoya Gaviria (fls. 143 a 144).
- Adrián Alexander Castro Alzate (fls. 145 a 146)
- Carlos Mauricio Ríos Franco (fls. 147 a 150).
- Oscar Johao García-Casarrubios Parra (fls. 151 a 152).
- Oscar Darío Arias Bedoya (fls. 153 a 154).
- Omar Efrén Monroy Palacio (fls. 155 a 157).
- Jeider Serna Sánchez (fls. 158 a 159).
- Yeison Fernando Miranda Restrepo (fls. 160 a 162).
- Jhonatan Valencia Gómez (fls. 163 a 167).
- Lina Marcela Ciro Martínez (fls. 168 a 170).

De entrada, solicitan dar aplicación a la causal de exclusión de responsabilidad contemplada en el numeral 8 del artículo 31 de la Ley 1952 de 2019 bajo la idea de que actuaron bajo dicha hipótesis normativa, indicando que para que opere se requiere que un sujeto incurra en una falta disciplinaria creyendo equivocadamente que no está cometiéndola. Para soportar dicho argumento, hicieron referencia al error, dentro de los que se destaca el error de hecho, de derecho,



mixto, de prohibición, es decir, que además de la existencia del error, este es invencible, lo que implica que no se puede vencer, aun actuando con toda la prudencia y diligencia.

Que el proceso, desde su inicio y hasta su final, no tuvo duda, ni juicios de reproche que necesitaran considerar su invalidez o vicios que afectarían la legalidad.

Que justo por encontrarlo ajustado a derecho, decidieron en ese sentido.

Que los Concejales no tuvieron injerencia ni oportunidad o acceso a las hojas de vida de los aspirantes, como tampoco a los documentos que respaldaban sus estudios y experiencia laborales, por cuanto la Universidad contratada custodió todos los documentos pertenecientes a los estudiantes, incluso, posterior al acto de elección.

Que conocieron el nombre de los participantes ternados sólo hasta cuando se terminaron las fases y fueron entregados los resultados definitivos por parte de la Universidad contratada.

Qu dichos participantes se presentaron el día de la elección 22 de enero de 2021 y que su votación se encaminó por el hecho de que la aspirante Landinez Cárdenas había obtenido el mayor puntaje, además, para materializar una decisión orientada en hacer realidad la equidad de género.

Que debido a la declaración que bajo juramento hicieron los participantes de no estar incurso en causal de inhabilidad, y bajo el principio de buena fe, dicha manifestación resultó creíble y de recibido por parte de los Corporados.

Con todo, solicitan se decrete la terminación de la investigación disciplinaria y, por consiguiente, el archivo definitivo del proceso.

✓ **Análisis de esta autoridad disciplinaria a los anteriores argumentos**

Cotejados los argumentos vertidos por la disciplinada **Lina Marcela Ciro Martínez** en su versión libre, con los que entregó a manera de alegatos precalificatorios, encuentra esta Procuraduría que estos resultan ser idénticos.

Por su parte, igual identidad presentan los alegatos precalificatorios presentados por los demás disciplinados con respecto a los escritos de la disciplinada Ciro Martínez. Por lo anterior, al existir unidad desde el



punto de vista sustancial de esos argumentos, este despacho entra a su análisis y valoración.

Para este despacho no terminan siendo de recibo los argumentos entregados por los disciplinados, si tenemos en cuenta todo el análisis probatorio y razonamiento jurídico ya efectuado por esta Procuraduría, y con lo cual logró verificar la ocurrencia de la falta disciplinaria y la posible autoría de la misma por parte de los aquí investigados.

Nótese, los argumentos defensivos de los disciplinados están dirigidos a informar que, sobre el proceso de convocatoria, desde su inicio y hasta el final, no existió cuestionamiento o juicio de reproche alguno que pudiera afectar la validez del mismo o su elección.

Sin embargo, olvidan entonces lo que aconteció en la sesión plenaria del día 22 de enero de 2021, antes de proceder a la votación, esto es, que dos de sus colegas Concejales, hablamos de la **Concejala Baena Aguirre** y el **Concejal Valencia Vallejo** advirtieron sobre la presunta inhabilidad en la que estaba inmersa la señora Landinez Cárdena. Esto los invitaba, cuando menos, a obrar de manera más cuidadosa y diligente para hacer un examen más exhaustivo de todos los documentos teniendo en cuenta la situación tan apremiante que allí se planteaba; pues como se dijo en el análisis probatorio de esta investigación, y muy especialmente en el análisis para la asignación provisional de la culpabilidad de los aquí investigados en su condición de Concejales, debieron actuar con esa responsabilidad que el cargo les exigía, esto, no apresurarse a la elección a sabiendas de que no se había despejado jurídicamente la presunta inhabilidad que presentaba la aspirante Landinez Cárdenas.

En Ese orden de ideas, se olvidan, además los aquí disciplinados, que la regla de exclusión del concurso por la verificación de una inhabilidad de los aspirantes, no se agotaba o estaba solo en cabeza del operador del concurso. Contrario a eso, el Concejo Municipal, en su potestad legal, podía adoptar la decisión de exclusión de la aspirante por dicha causal, claro está, siempre y cuando hubiera agotado todo lo que estaba a su alcance, que no era otra cosa que cotejar la hipótesis del artículo 95-3 de la Ley 136 de 1994, con los documentos que ya reposaban en la sesión plenaria ese día de la votación.

Y es que se deben además despachar desfavorablemente los argumentos expuestos por los disciplinados, habida cuenta que si se considera que realmente todos los documentos de los aspirantes se encontraban en custodia por parte del operador del concurso, no lo es menos que los resultados definitivos si fueron publicados en la página web de la Corporación luego de que la Mesa Directiva los acogiera con la



Resolución N° 003 del 14 de enero de 2021, es decir, por más que dicha institución los tuviera bajo custodia, la información que allí se contenía en dicha Resolución era la trascendente con respecto al reproche que allí se presentaba, además, de que fue publicada con antelación a la votación del día 22 de enero de 2021.

Ahora, no resulta ser de recibo el argumento de que se presentaba allí dicha custodia, o que el desconocimiento de esos documentos de los aspirantes se daba porque así presuntamente lo dispuso la Universidad como operador del concurso, y que incluso esto se mantuvo después de la elección. Dar paso a ese argumento defensivo, es pretender olvidar que en un tema como estos tan trascendental, como lo es la elección del Contralor Municipal, a los que menos se le podrían ocultar los documentos de los aspirantes para ese día, son a quienes tenían la gran obligación y responsabilidad de elegir de esa lista de ternados que le presentó la Universidad como operadora del concurso, a uno de ellos sin ningún manto de duda. Pensar que esto se presentó así, es considerar que todos los aquí investigados entonces también omitieron las reglas propias que se establecen en los concursos públicos, a partir de la observancia y aplicación de los principios de transparencia, la publicidad, la objetividad y la imparcialidad que eran exigibles ante dicha institución, no solo porque la Corporación fue quien los contrató y ya estaban ante el acto de la elección de quienes resultaron ternados, sino porque a partir de allí se desataba su más importante deber funcional: el de elegir.

Por lo tanto, la falta del cuidado necesario para ese momento tendiente a la verificación de dicha inhabilidad que reposaba en la aspirante, no podían dejarla a la deriva, **ni mucho menos considerar que la sesión plenaria tenía que agotarse en un término perentorio**, máxime que se presentó la advertencia de esa situación para todos los Concejales que allí estaban presentes.

Por esto, pretenderse por parte de los disciplinados que se acoja el argumento defensivo en torno a la configuración de la causal de exclusión de responsabilidad establecida en el numeral 8 del artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, bajo tal contexto en que se presentaron los hechos, es exigir que este despacho entre a analizar y razonar sobre dicha figura.

Nótese, con respecto a la causal de exclusión de culpabilidad alegada, se indica en primer lugar que el numeral 6° del artículo 28 de la Ley 734 de 2002 contempla como causal, que se realice la conducta "*con la convicción errada e invencible*" —ahora numeral 8 del artículo 31 de la Ley 1952 de 2019 que invocan los disciplinados— que la misma no constituye falta disciplinaria; ha de tenerse en cuenta que en materia



disciplinaria, el "error invencible" en caso de comprobarse, excluye la responsabilidad, y de suyo la sanción; mientras que el "error vencible" excluye el dolo, pero no libera de sanción, sino que coloca la imputación subjetiva en el campo de la mera culpa.

En el área de lo penal, se aplica esta misma distinción, en atención al concepto de error de prohibición, por lo que resulta útil hacer referencia a lo dicho por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en fallo del 20 de octubre de 2010, al señalar lo siguiente:

"(...) Por su parte, la falta de acceso al sentido prohibitivo de la norma origina el denominado error de prohibición, que tan sólo excluirá de responsabilidad si se trata de un yerro invencible, tal como lo prevé el numeral 11 ibidem de la siguiente manera:

"11-. Se obre con error invencible de la licitud de su conducta. Si el error fuere vencible, la pena se rebajará en la mitad. Para estimar cumplida la consciencia de la antijuridicidad, basta que la persona haya tenido la oportunidad, en términos razonables, de actualizar el conocimiento de lo injusto de su conducta".

La calidad de vencible o invencible en el error de prohibición está directamente asociada a la posibilidad de conocer el carácter ilícito del comportamiento. De esta manera:

(i) Si el juez concluye, dadas las condiciones y características del autor o partícipe del injusto, que jamás tuvo la posibilidad de conocer la prohibición normativa, el error será invencible.

(ii) Si está demostrada la existencia de un error (es decir, de una concreta falta de conocimiento por parte del agente), pero desde una perspectiva normativa esta situación carece de la solidez suficiente para destruir la posibilidad de acceder al sentido prohibitivo de la norma (en otras palabras, la persona no sabía, pero debía saber), el yerro será vencible, caso en el cual la pena será reducida en la mitad.

Y (iii) si el error alegado es burdo o craso, en el entendido de que de ninguna manera podría ser excusable, no habría lugar a rebaja de la pena, así el yerro tuviese sustento probatorio.

En el ejemplo tantas veces citado, si una persona con un estándar mínimo cultural asegura tener el convencimiento de que le estaba permitido disparar a otro por defender una ideología política, religiosa o filosófica no compartida, se trataría de un error craso o burdo, pues según los parámetros razonables del artículo en mención hubiera podido reflexionar acerca de lo injusto de su comportamiento y, por lo tanto, esa falta de comprensión, aunque estuviese demostrada, le era por completo reprochable".



En cuanto a las consecuencias del error de prohibición vencible en materia disciplinaria, la Sala Disciplinaria, en fallo del 2 de septiembre de 2010 (radicación interna 161-4266), conceptuó lo siguiente:

"(...) Con relación a la teoría del error y su relación con la imputación subjetiva, es preciso significar que en derecho penal el denominado "error de prohibición" vencible no modifica la calificación dolosa de la conducta pues la conciencia de la antijuridicidad se configura con la potencialidad del implicado en actualizar su conocimiento de lo injusto de la conducta, por lo que la pena se disminuye a la mitad; sin embargo, recientemente la Procuraduría General de la Nación ha señalado que en razón de su especial naturaleza del derecho disciplinario y lo injusto que resultaría aplicar la norma penal en esta materia, el error vencible debe ser sancionado a título de culpa y no de dolo al estar en presencia de un actuar imprudente".

Así, encontramos al menos dos posturas con respecto a ese cuidado necesario de revisar y verificar las causales de inhabilidad de los aspirantes: **i)** la Universidad de la Costa indica que los aspirantes entregaron escritos que contenían una manifestación bajo juramento de que no estaban incurso en alguna inhabilidad. Esto era una clara exigencia de las reglas propias del concurso. Así mismo, indica que por esta razón y durante las fases del concurso, dio aplicación del principio de buena fe; **ii)** los aquí investigados sostienen también lo anterior, y además, que no tuvieron acceso a la documentación de los aspirantes, incluso después de la elección.

Revisados entonces las obligaciones de las partes involucrada en ese contrato —Concejo Municipal y Universidad de la Costa—, en relación a la verificación de las inhabilidades de los aspirantes, y considerando que al momento de su inscripción ellos entregarían una manifestación por escrito; observa este despacho que dichos actos quedaron desprovistos en esa relación contractual, al menos de manera literal.

Por esto, independiente de que esta obligación contractual estuviera o no pactada para ser cumplida por alguna de las partes, en criterio de esta Procuraduría esto **no relevaba en manera alguna al Concejo Municipal** del deber de atender las dudas y advertencias que se conocieron el día de la sesión plenaria, y en todo caso, antes de la elección, las cuales decidieron pasar por alto procediendo sin reparo a la votación. De manera que en la práctica, no existió una real preocupación por abordar este tema a pesar de contar en ese momento con la posibilidad de detener el proceso de elección con causa justificada, la cuál era la de absolver y resolver concomitante o posteriormente las dudas que se presentaban, acudiendo en primer lugar a la Universidad de la Costa para establecer si sobre este aspecto —**inhabilidades de los aspirantes**— se había realizado alguna



213

verificación exhaustiva en relación con la experiencia reportada en sus hojas de vida. Esto, por aquello de que según se desprende del contrato, a dicho operador también le asistía la obligación de brindarle la asesoría no solo técnica sino también jurídica el Concejo en el desarrollo de todas las fases de la convocatoria pública de méritos. Considera este despacho, el momento de la elección no era la excepción. En segundo lugar, les asistía la posibilidad de detener el proceso de elección y activar las consultas jurídicas pertinentes en esa materia, por lo cual, habría de aprovecharse, como mínimo, de la presencia del asesor jurídico del Concejo Municipal que al inicio de la sesión intervino, indicando que sobre dicho concurso no se tenían situaciones jurídicas pendientes. Y una tercera posibilidad, era acudir, en caso extremo, a extender consultas jurídicas ante autoridades competentes para conceptuar sobre ese tema.

En ese orden de ideas, debieron por ello los investigados, en cumplimiento del deber de cuidado, constatar eficazmente que esa duda que sobresalía, o ese juicio de reproche planteado por una al menos dos Corporados en torno a la presunta inhabilidad de la aspirante, quedara completamente despejada y con esto se salvaguardaba la legalidad y la seguridad jurídica de la decisión que se iba adoptar.

Por lo tanto, creer erróneamente que por el hecho de pedirle a los aspirantes durante la sesión plenaria que manifestaran nuevamente bajo juramento si estaban o no incurso en alguna inhabilidad, al momento de sobresalir la duda sobre sus inhabilidades, y luego de eso, **decidir asignarle plena credibilidad a esa manifestación**; en nada amparaba la legalidad de esa elección ni los relevaba de la actuación de servidores públicos que como Concejales del municipio se les exigía verificar de manera diligente y cuidadosa por todos los medios legales; máxime cuando se estaba ante el ejercicio de funciones constitucionales, especialmente del deber funcional de carácter electoral para ese momento.

A partir de esas posibilidades fácticas y jurídicas que tenían los disciplinados, es lo que conlleva a esta Procuraduría a concluir que el error alegado por los disciplinados, antes de ser invencible, era completamente vencible y superable. En ese sentido, no puede este despacho, al menos para este momento procesal, acceder a la solicitud de dar aplicación de esa causal invocada.

Son los anteriores razonamientos los que le permiten a esta autoridad disciplinaria mantener la posición jurídica de reproche disciplinario contra los referidos disciplinados.



En mérito de lo expuesto, la **Procuraduría Provincial de Instrucción Rionegro**, en uso sus facultades constitucionales y legales y en especial las contenidas en el artículo 76 del Decreto 262 de 2000, modificado por el artículo 22 del Decreto 1851 de 2021 y previas las anteriores consideraciones:

RESUELVE

PRIMERO: Formular pliego de cargos disciplinarios en la presente actuación, en su condición de Concejales del Municipio de Rionegro-Antioquia, periodo 2020-2023 a los siguientes servidores: **Daniel Alberto Arbeláez Echeverri**, identificado con C.C. N° 1.036.931.437; **Elkin Mauricio Zapata Carvajal**, identificado con C.C. N° 15.441.023, **Óscar Darío Arias Bedoya** identificado con C.C. N° 15.439.842; **Adrián Alexander Castro Álzate**, identificado con C.C. N° 15.445.617; **Ramón Humberto Cendoya Gaviria**, identificado con C.C. N° 15.433.721; **Lina Marcela Ciro Martínez**, identificado con C.C. N° 1.036.927.034; **Oscar Johao García-Casarrubios Parra**, identificado con C.C. N° 13.720.200; **Yeison Fernando Miranda Restrepo**, identificado con C.C. N° 15.447.758; **Omar Efrén Monroy Palacio**, identificado con C.C. N° 71.605.264; **Carlos Andrés Quintero Marín**, identificado con C.C. N° 15.440.662; **Carlos Mauricio Ríos Franco**, identificado con C.C. N° 15.433.896; **Jeider Serna Sánchez**, identificado con C.C. N° 1.036.930.665; **Jonathan Valencia Gómez**, identificado con C.C. N° 15.448.457, y en su condición de Contralora Municipal del Municipio de Rionegro-Antioquia (vigencia 2021) a la señora **Sandra Iuldana Landinez Cárdenas**, identificada con C.C. 47.437.780; cargos que desempeñaban para la época de los hechos. Lo anterior, conforme quedó expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar personalmente la presente decisión a los disciplinados o a su apoderado (a) conforme lo establece el artículo 39 de la Ley 2094 de 2021, modificatoria del artículo 225 de la Ley 1952 de 2019.

Para el efecto, inmediatamente se libraré comunicación y dicha notificación se surtirá con el primero que se presente, indicándoles que contra la misma no procede recurso alguno.

Si vencido el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la entrega de la comunicación en la última dirección registrada, no se ha presentado el disciplinado o su defensor, si lo tuviere, se procederá a designar defensor público con quien se surtirá la notificación personal.



Cumplidas las notificaciones a través de la Secretaría de este despacho, y dentro del término improrrogable de tres (3) días, **se remitirá el expediente al funcionario de juzgamiento correspondiente.**

TERCERO: Por Secretaría de esta Provincial y abogado responsable realizar los registros que correspondan en el Sistema de Información Misional (SIM) de la Procuraduría General de la Nación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ARMANDO MIGUEL LUJAN LUJAN
Procurador Provincial de Instrucción Rionegro

Exp. IUS-E-2021-258241 (IUC-D-2021-1971435)
Proyectó: AJAJ
Revisó y aprobó: AMLL

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

