



DEPENDENCIA: PERSONERA DELEGADA PARA SERVICIOS PÚBLICOS CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO Y JUZGAMIENTO.
RADICACIÓN INTERNA N°: 056-2021.
DISCIPLINADO: Carmen Patricia Caicedo Omar
CARGO Y ENTIDAD: Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental - DADSA
QUEJOSO: José López Sarmiento.
FECHA DE QUEJA: Veinte (20) de agosto de 2021.
FECHA DE HECHOS: Vigencia 2020.
ASUNTO: PRIMERA INSTANCIA (Artículo 225F. Adicionado por el artículo 45 de la Ley 2094 de 2021)

Santa Marta D.T.C.H., dos (2) de octubre de 2025.

I. ASUNTO POR TRATAR

La Personera Delegada con funciones de Conocimiento y Juzgamiento de la Personería Distrital de Santa Marta, procede de conformidad a lo ordenado en el artículo 225F adicionado por el artículo 45 de la Ley 2094 de 2021, el cual impone el deber de proferir Fallo de Primera Instancia no existiendo ninguna irregularidad que impida resolver de fondo el asunto dentro de las actuaciones seguidas en contra de la investigada **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA, para la época de los hechos.

En este contexto, a fin de dictar Fallo de Primera Instancia es imperioso determinar si a la investigada le asiste o no responsabilidad disciplinaria respecto de los cargos que le fueron formulados mediante el auto de fecha 1 de octubre de 2024¹, para lo cual se procederá a evaluar el mérito de las pruebas debidamente acopiadas en este proceso, de conformidad con lo establecido en el precitado artículo 225F. Adicionado por el artículo 45 de la Ley 2094 de 2021.

II. IDENTIDAD DEL DISCIPLINABLE

De la documentación legalmente recaudada en el marco de la investigación disciplinaria de la referencia se tiene como sujeto disciplinable a la siguiente persona:

- **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.926.458, en su calidad de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental - DADSA, para la época de los hechos.

III. ANTECEDENTES

3.1. QUEJA DISCIPLINARIA

La citada investigación disciplinaria se inició con fundamento en la queja presentada el 20 de agosto de 2021 por el señor JOSÉ LÓPEZ SARMIENTO, quien

¹ Folio 140 a 154.

puso en conocimiento de esta Agencia del Ministerio Público los hechos presuntamente irregulares atribuidos a la señora CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR, en su calidad de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA, para la época de los hechos investigados².

En esta se expone que la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** en su calidad de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA planeó y suscribió el Contrato No. 147 del 14 de diciembre de 2020 trasgrediendo los principios de la contratación estatal. Particularmente, se indicó que la modalidad contractual elegida para la celebración del referido contrato se justificó en una falsa premisa de inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado para suministrar una producción académica.

Además, se advirtió la necesidad de verificar si la contratación estaba previamente incorporada al plan anual de adquisiciones.

3.2. INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA

El 23 de agosto de 2021, la Personería Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios de la Personería Distrital de Santa Marta profirió auto de apertura de investigación disciplinaria, con fundamento en los hechos expuestos en la queja radicada el 20 de agosto de la misma anualidad, relacionados con presuntas irregularidades atribuidas a la investigada en la planeación y suscripción del Contrato No. 147 del 14 de diciembre de 2020³.

A través de oficio del 12 de julio de 2022 se le informó del auto de Apertura de Investigación Disciplinaria a la investigada **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, para que compareciera para su notificación personal⁴.

Al no existir pronunciamiento ni comparecencia de la investigada frente al oficio del 12 de julio de 2022, la Personera Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios, de conformidad con lo expuesto en el artículo 127 de la Ley 1952 de 2019, fijó el Edicto del 26 de julio de 2022⁵ a través del cual se surtió la notificación del auto de Apertura De Investigación Disciplinaria a la investigada.

Por medio de auto del 16 de marzo de 2023 se declaró cerrada la etapa de investigación disciplinaria y se ordenó correr traslado a la investigada **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** para presentar alegatos precalificatorios⁶.

² Folios 1 a 5.

³ Folios 5 a 7.

⁴ Folio 126.

⁵ Folio 128.

⁶ Folios 131 a 132.

Mediante oficio de esa misma fecha se libró comunicación a la investigada en la que se le indicó la fecha de la providencia y la decisión tomada con el fin de que compareciera a la Personería Distrital de Santa Marta para su notificación o en su defecto autorizara su notificación electrónica. Esto, a la luz del artículo 123 de la Ley 1952 de 2019.

La investigada guardó silencio frente a la comunicación remitida, por lo que a través de estado No. 002 del 24 de marzo de 2023 se le notificó la decisión de cierre de la etapa de investigación disciplinaria⁷.

3.3. PLIEGO DE CARGOS

La Personería Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios de la Personería Distrital de Santa Marta profirió auto de cargos del 1 de octubre de 2024 contra **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**⁸.

Por medio de oficio del 2 de octubre de 2024, se le comunicó a la investigada la decisión proferida con el fin de que acudiera al despacho para efectos de notificarla personalmente. La investigada no compareció al despacho en el término indicado por lo que se acudió a la notificación por edicto prevista en el artículo 127 de la Ley 1952 de 2019. Posterior a la fijación y desfijación del edicto la investigada otorgó poder especial, amplio y suficiente al doctor Hernán Mauricio Payares García, a quien se le notificó personalmente el pliego de cargos el día 15 de noviembre de 2024.

3.4. FIJACIÓN DE PROCEDIMIENTO Y TRASLADO PARA DESCARGOS

El día veinte (20) de noviembre de 2024, la Personería Delegada con Funciones de Conocimiento y Juzgamiento de la Personería Distrital de Santa Marta profirió auto por el cual fijó el procedimiento y corrió traslado para descargos⁹.

3.5. DESCARGOS Y SOLICITUDES DE LOS SUJETOS PROCESALES

Mediante escrito del diecisiete (17) de diciembre de 2024 el doctor Hernán Mauricio Payares García en representación de **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** solicitó declarar la nulidad de lo actuado hasta el auto de fecha 23 de agosto de 2021 que ordenó la apertura de investigación disciplinaria.

En esa misma oportunidad, presentó sus argumentos de descargos, aportó pruebas documentales y solicitó el decreto y práctica de otras.

⁷ Folio 138.

⁸ Folios 140 a 156.

⁹ Folios 178 a 182.

3.6. DECISION DE SOLICITUD DE NULIDAD Y DECRETO Y PRÁCTICA DE PRUEBAS

Por medio de auto del 21 de mayo de 2025 se resolvió la solicitud de nulidad presentada, negándola al no considerar la existencia de una irregularidad sustancial que afectara el curso ordinario y correcto del proceso¹⁰. Contra esa decisión se interpuso recurso de reposición que fue radicado el 28 de mayo de 2025¹¹, el cual se resolvió mediante auto del 11 de junio de 2025¹².

Posteriormente, mediante auto del 20 de junio de 2025, la Personera Delegada con funciones de Juzgamiento resolvió la solicitud probatoria presentada por la disciplinada en la etapa de descargos, decretando la práctica de las pruebas documentales y testimoniales solicitadas y negando, a su vez, las pruebas innominadas¹³.

El 2 de julio de 2025, el apoderado de la investigada interpuso recurso de apelación contra dicho auto, el cual fue resuelto por el Personero Distrital mediante providencia del 18 de julio de 2025, confirmando la decisión adoptada el 20 de junio de 2025.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2025 se practicó la prueba testimonial solicitada por la parte investigada, con lo cual se dio por concluida la etapa probatoria.

3.7. TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Mediante auto del 12 de septiembre de 2025 este despacho cerró la etapa probatoria y corrió traslado a la parte investigada para presentar sus alegatos de conclusión.

3.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante escrito del 26 de septiembre de 2025, el apoderado de la investigada presentó sus alegatos de conclusión, en los cuales desarrolló los siguientes argumentos: i) correcta justificación de la contratación; ii) nulidad por irregularidades sustanciales; iii) negación arbitraria de pruebas innominadas; iv) integración con el bloque probatorio del contrato; v) medios de prueba y principio de investigación integral; vi) prescripción de la responsabilidad objetiva; vii) inexistencia de culpabilidad y ausencia de antijuridicidad; viii) principio de legalidad y dolo disciplinario; ix) respuesta de la Cámara Colombiana del Libro como refuerzo de la exclusividad y validez contractual; x) diligencia de testimonio del 11 de septiembre de 2025; y xi) principio *in dubio pro disciplinado*.

¹⁰ Folios 327 a 333.

¹¹ Folios 334 a 348.

¹² Folios 349 a 352.

¹³ Folios 358 a 368.

Con fundamento en sus argumentos solicitó la absolución de su prohijada.

IV. ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

Sea lo primero precisar que, en materia disciplinaria se encuentra establecido el principio de necesidad de la prueba, según el cual toda decisión de fondo que se surta dentro del proceso deben estar motivadas en pruebas legalmente producidas, por consiguiente en el marco de la investigación disciplinaria se recaudaron diferentes pruebas documentales que se relacionan a continuación:

PRUEBAS DOCUMENTALES:

1. Certificación donde consten los tiempos exactos en que la ciudadana **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, ha ejercido en calidad de Director(a) General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA.
2. Copia íntegra de la hoja de vida de la investigada, con resolución de nombramiento y acta de posesión, cédula de ciudadanía, última dirección de notificación, correo electrónico y datos de contacto electrónico.
3. Funciones del cargo de Director General del DADSA, junto con constancia de sueldos básicos mensuales devengados para el mes de diciembre de 2020.
4. Expediente del Contrato No. 147 de 2020, con la totalidad de la documentación exigida en la etapa precontractual, incluyendo el estudio previo, el análisis del mercado y la justificación de la necesidad de la contratación. Soportes de ejecución contractual y los informes de seguimiento.
5. Resolución 0389 del 2020.
6. Estudios y documentos previos Obra Literaria Obra Literaria “Quebrada Tamaca”.
7. Certificado de Registro Obra Literaria Inédita. Jaime Duran Navarro. 7 de junio del 2017.
8. Certificado de Registro Obra Literaria Inédita. Jaime Duran Navarro. 11 de diciembre de 2020.
9. Solicitud de Inscripción de Obra Literaria Inédita.
10. Ficha Registro de Isbn International Standard Book Number Agencia Isbn - 381518.
11. Ficha Registro de Isbn International Standard Book Number Agencia Isbn - 991500.
12. Guía de propiedad intelectual en la contratación pública código: cce- eicp-gi-15 versión: 2 del 30 de diciembre de 2022.
13. Guía de derechos de autor, de la dirección nacional de derechos de autor.

14. Concepto de la dirección nacional de derechos de autor a la comisión sexta de la cámara.

PRUEBA TESTIMONIAL

Testimonio del señor Jaime Duran Naranjo autor y oferente de “Quebrada Tamacá”.

V. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FALTA, ILICITUD DEL COMPORTAMIENTO Y CULPABILIDAD

5.1. FUNDAMENTACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DE LA FALTA

El mes de noviembre del año 2020 la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA suscribió los estudios previos en la que describió la necesidad, conveniencia y oportunidad de adquirir una cartilla *“que cumpliendo con la metodología apropiada genere en la comunidad en general un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos”*.

Lo anterior, en el marco del proyecto denominado *“Fortalecimiento de la cultura ciudadana y conservación ambiental, a partir de estrategias preventivas en la disposición de residuos sólidos generados por las comunidades aledañas en el perímetro urbano de la quebrada Tamacá”*.

Renglón seguido describió el objeto a contratar de la siguiente manera:

“EL CONTRATISTA se obliga a Vender al DADSA y esta a su vez a Comprar (2.447) ejemplares del texto ambiental denominada “Quebrada Tamaca, Corazón del Cambio Ambiental”, debidamente personalizada con información institucional y misional de la entidad”.

La señora **CAICEDO OMAR** consideró como modalidad de selección la contratación directa prevista en las normas que regulan la contratación estatal, bajo el argumento de que no existía pluralidad de oferentes.

En los estudios previos, para la justificación de la modalidad de selección se indicó lo siguiente:

“Como lo establece el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2, Numeral 4, Literal C de la Ley 1150 de 2007, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, Artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.8. Contratación Directa cuando no exista pluralidad de oferentes. Se considera que no existe pluralidad de oferente cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.

Se indica que los textos que componen el anexo técnico una vez realizado el análisis del sector solo pueden ser ofertados por un solo proponente que deberá aportar certificación de que tiene a su favor la titularidad de los derechos de autor de los textos propuestos o certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de los mismos.

Analizada la propuesta presentada por la entidad GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6. Se encontró que acreditó que:

A. Cuenta con certificación de obra como titular de derechos morales y patrimoniales de autor.

B. Cuenta con certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta.

C. La obra literaria propuesta cuenta con registro o código ISBN”.

Con fundamento en los estudios previos anteriormente descritos la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA suscribió el Contrato No. 147 del 14 de diciembre de 2020.

Pues bien, en el pliego de cargos se reprochó que la señora **CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del DADSA, no realizó, en los estudios previos, una justificación por la escogencia de la modalidad de selección, a pesar de que la norma así lo dispone.

Se reprochó que en el documento precontractual que debió justificar la necesidad de contratación y los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección elegida, no se expusieron los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección del contratista como lo indica el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, incumpliendo así los deberes e incurriendo en prohibiciones intrínsecas a la naturaleza de su cargo.

Pues bien, una vez agotada la etapa probatoria, este despacho procedió a revisar el documento de estudios previos en el cual se justificó la adquisición de una cartilla “que, cumpliendo con la metodología apropiada, generara en la comunidad en general un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos”. En dicho documento, la investigada señaló que, tras el análisis del sector, únicamente un proponente podía proveer la cartilla, identificando al GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6, según lo manifestado por la disciplinada para la fecha de noviembre de 2020 acreditaba: i) certificación de obra como titular de los derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN.

A partir de lo anterior, corresponde verificar si el documento de estudios previos contenía los elementos exigidos para establecer una adecuada justificación de la modalidad de selección del contratista.

Para verificar lo anterior, lo primero es traer a colación el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que consagra lo siguiente:

“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. (...)”

Por su parte, el literal g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece que procede la contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado. En concordancia, el artículo 80 del Decreto 1510 de 2013 señala que habrá lugar a la contratación directa en ausencia de pluralidad de oferentes, precisando que:

“Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación”.

En ese orden de ideas, los estudios previos debieron contener un acápite específico en el que se expusiera la modalidad de selección del contratista y su justificación, incorporando los fundamentos jurídicos que la soportaban. Sin embargo, se corroboró que la investigada no lo efectuó de esa manera.

En los estudios previos únicamente se indicó que se acudiría a la contratación directa bajo el entendido de que el bien a adquirir contaba con un único oferente, soportado en: i) certificación de obra como titular de los derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN. Es decir, se limitó a afirmar que el bien objeto de adquisición tenía un único oferente, sin desarrollar el análisis jurídico que la normativa exige.

De lo anterior, este despacho observa que no se realizó un contraste entre los supuestos fácticos y jurídicos que permitieran contar con una debida y eficiente fundamentación.

Esto, por cuanto en los estudios previos se indicó que la cartilla *“que cumpliendo con la metodología apropiada genere en la comunidad en general un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos”*, que se iba a adquirir sólo podía ser ofrecida por el GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6, que según lo indicado en los estudios previos contaba para esa fecha en la que se adelantó la etapa precontractual, esto es, noviembre de 2020,

con i) certificación de obra como titular de derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN.

Al respecto, corresponde señalar, en primer lugar, que una cartilla orientada a generar en la comunidad un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos no constituye un bien cierto y específico. La descripción alude a un producto de carácter genérico que, en principio, puede ser elaborado y ofrecido por diferentes proveedores editoriales en el mercado. En otras palabras, el producto, en términos generales, no está circunscrito a un oferente exclusivo, razón por la cual la contratación directa no resultaba ser el mecanismo idóneo para seleccionar al contratista encargado de su suministro.

Si bien, luego de un proceso de negociación con el oferente seleccionado, este puede desarrollar un producto ajustado a los intereses de la Entidad y registrarlo como propio ante las autoridades competentes en materia de propiedad intelectual, ello no significa que, con antelación a su escogencia, existieran derechos de autor que lo convirtieran en proveedor exclusivo en el territorio nacional.

En consecuencia, para llegar a dicha instancia, era indispensable adelantar un procedimiento de selección objetiva que garantizara la escogencia del mejor oferente. No obstante, ello no ocurrió, pues se omitió un análisis riguroso y una justificación adecuada en los estudios previos, documento que constituye la hoja de ruta para una contratación ajustada a la legalidad.

No obstante lo expuesto, lo que se acredita en el presente trámite disciplinario es que la investigada suscribió los estudios previos sin realizar un adecuado análisis de mercado ni verificar la existencia de oferentes que pudieran ajustar sus obras a las condiciones específicas requeridas por la Entidad. Por el contrario, la negociación se adelantó de manera restringida con un oferente previamente escogido a su arbitrio.

Ello constituye la consecuencia directa de la omisión en la elaboración de un estudio previo riguroso, lo cual refleja la ausencia de una justificación suficiente para determinar la modalidad de selección aplicable. En últimas, dicha actuación afectó el principio de selección objetiva que debe regir la contratación estatal.

Lo segundo, es que en los estudios previos se realizó una afirmación que no se corresponde con la verdad. Se indicó que el oferente el GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6 contaba con i) certificación de obra como titular de derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN.

Sin embargo, al corroborar las pruebas arrojadas al plenario, incluso por la misma parte investigada, se encontró lo siguiente:

Los estudios previos fueron suscritos en el mes de noviembre de 2020, sin que se indicara una fecha exacta, razón por la cual no existe certeza del día en que fueron elaborados, aunque sí resulta claro que correspondieron a dicho mes. Por su parte, el certificado de registro de obra literaria inédita fue expedido el 11 de diciembre de 2020. En consecuencia, para la fecha en que se elaboraron los estudios previos no se contaba con derechos de autor ni con certificación de distribuidor exclusivo en el territorio nacional, como se afirmó en los estudios previos.

El registro en ISBN sí data del 18 de noviembre de 2020, sin embargo, era el único registro que tenía el oferente para la fecha en que se realizaron los estudios previos. Los demás, no se tenían por el oferente como erróneamente lo afirmó la investigada en los estudios previos que suscribió.

Todo lo expuesto, deja en evidencia una indebida escogencia de la modalidad de selección, producto de una incorrecta elaboración del estudio previo. Si bien, para la fecha de celebración del contrato el oferente contaba con todos sus registros, lo cierto es que no lo hacía para la fecha de suscripción de los estudios previos, por lo que se constata que estos no se elaboraron con una debida valoración y justificación fáctica y jurídica.

Esto, genera una trasgresión al régimen de deberes y prohibiciones de la Ley 1952 de 2019, pues representa un desconocimiento al contenido del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. Entonces, se materializa la contravención al deber previsto en el numeral 1 del artículo 38 del CGD y de la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 39 ibídem.

De hecho, la conducta pudo revestir la incursión en una falta gravísima, particularmente, en la prevista en el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, sin embargo, esta no es la oportunidad para variar el cargo y en garantía del principio de congruencia se decidirá la actuación con la imputación realizada por la autoridad de instrucción.

5.2. ANÁLISIS DE LA ILICITUD SUSTANCIAL DEL COMPORTAMIENTO

En materia disciplinaria el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2 de la Ley 2094 de 2021, dispone que la conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna. De manera que la categoría dogmática de la ilicitud sustancial identifica tres elementos a saber:

- La antijuridicidad.

- El deber funcional.
- La justificación de la conducta.

La antijuridicidad significa que la conducta es contraria a derecho. El comportamiento más que desconocer formalmente la norma jurídica debe ser opuesto, o cuando menos, ajeno a los principios de la función pública. Es así como además del deber o mandamiento jurídico incumplido se debe verificar este como impacta los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En otras palabras, aunque el comportamiento se encuadre en el tipo disciplinario, si no incide en nada en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial.

Entonces, para analizar la antijuridicidad de la falta en el presente asunto debemos acudir al artículo 209 en el que se encuentran los principios de moralidad y eficacia, que han sido contrariados con la conducta reprochada a los disciplinables.

En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas. Este debe ser visto no solo como sinónimo de legalidad sino como derrotero que reviste el actuar con decoro y ética de los servidores públicos frente a situaciones como las que ocupan la atención de esta investigación; lo cual deja ver con desconfianza el proceder de quien constitucional y legalmente tiene a su cargo el manejo de la actividad precontractual y contractual de una entidad estatal como el DADSA.

En los mismos términos que se previó en el pliego de cargos por la autoridad de instrucción, no se concibe como la Directora General actúa con desconocimiento a las normas que le son aplicables a los procedimientos a su cargo. No es de recibo que la Directora que en desarrollo de su función suscribe constantemente estudios previos, omita una regla tan conocida como aquella establecida en el Decreto 1082 de 2015 relativa a la justificación fáctica y jurídica de la modalidad de selección, máxime, si en la poca justificación incluida se mencionan supuestos fácticos errados o inexistentes, en la medida que se tuvo por acreditado la existencia de un registro que se obtuvo con posterioridad a la suscripción del documento que hoy está bajo estudio.

Esto, deja ver que su proceder presuntamente se enfila a flexibilizar la modalidad de selección para favorecer al contratista elegido, lo que a todas luces se aleja del postulado de moralidad previsto en el artículo 209 de la Constitución y desarrollado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, también se encontró materializada la afectación al principio de eficacia, en virtud del cual, la investigada debió adoptar una actividad diligente y proactiva también se ve afectado. La disciplinada debió verificar que los estudios previos que suscribió cumplieran con todos los presupuestos de la norma que lo regula, no obstante, ello no fue así. En el desarrollo de su función dejó de lado la fundamentación de la modalidad de selección a escoger, incluso, tuvo por acreditada situaciones de hecho que no habían ocurrido, dejando ver a la autoridad disciplinaria su negligencia al momento de verificar las condiciones previas a la celebración de un contrato estatal.

5.3. ANÁLISIS DE LA CULPABILIDAD

A la luz del artículo 10 de la Ley 1952 de 2019 en materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

A su turno, el artículo 29 ibídem prevé que *“la conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla”*.

En palabras de PINZON NAVARRETE¹⁴: *“en la categoría dogmática de la culpabilidad se deben analizar dos componentes fundamentales: por una parte, el dolo o la culpa con que actuó el sujeto disciplinable (culpabilidad psicológica) y, de otra, el análisis de si aquel sujeto tenía la posibilidad de haber desplegado un comportamiento distinto, lo que se conoce propiamente como “exigibilidad de otra conducta o de comportamiento diverso” (culpabilidad normativa)”*

Según el Autor, la explicación, argumentación y razonamiento de las pruebas del dolo o la culpa de la falta cometida es algo necesario, pero no suficiente. Se debe, adicionalmente sustentar si en el respectivo caso al individuo le era exigible un comportamiento diverso, para llegar a la conclusión de que el sujeto sí podía y tenía las reales posibilidades de no haber infringido su deber funcional. El cómo se cometió la falta (dolo o culpa) y el qué posibilidades tenía el sujeto para exigírsele un comportamiento distinto al reprochado son los elementos que permiten sostener la culpabilidad.

Por su parte, de acuerdo con el inciso 4º del artículo 29 de la Ley 1952 de 2019 *“Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio*

¹⁴ PINZÓN NAVARRETE. John Harvey. “La culpabilidad en el derecho disciplinario”. IMP Ediciones, Bogotá D.C., julio 2016. Pag. 188.

cumplimiento. (...)". Por lo tanto, una de las modalidades de la culpa gravísima es la desatención elemental.

La desatención elemental es la omisión de las precauciones o cautela más elementales, o por una conducta de inexcusable irreflexión y ligereza, o por prescindir de manera elemental del buen juicio y moderación necesarios imprescindibles para realizar el bien y evitar el mal u olvidar las más elementales precauciones que toda persona debe tener al realizar actos ordinarios de la vida.

En ese orden de ideas, de las pruebas obrantes en el proceso se puede concluir que la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** al momento de suscribir los estudios previos se encontraba en pleno uso de sus capacidades físicas y mentales, por tanto, tenía uso de razón que le permitía autodeterminarse. En tal sentido, le era exigible hacer actuado acorde con la responsabilidad que su cargo de Director General del DADSA le imponía, pues era en quien, constitucional y legalmente, recaía la dirección y manejo de la etapa precontractual de la Entidad.

Lo que se esperaba de la investigada, quien en el marco de sus funciones suscribe estudios previos de manera habitual, era que elaborara el documento objeto de reproche conforme a las disposiciones normativas que lo regulan, justificando de manera diligente la modalidad de selección y garantizando así el principio de selección objetiva. Sin embargo, ello no ocurrió, toda vez que la investigada omitió una adecuada fundamentación jurídica de la modalidad escogida, además de no efectuar una valoración fáctica correcta que respaldara lo jurídico. Quedó demostrado, en particular, que tuvo por acreditadas circunstancias inexistentes al momento de la elaboración de los estudios previos, como el registro de la obra que otorgaría derechos de autor al oferente y que le permitiría ser considerado proveedor exclusivo.

En ese orden de ideas, las pruebas que obran en el expediente permiten concluir que la falta disciplinaria atribuida a la investigada se configuró en los términos en que fue imputada, esto es, a título de CULPA GRAVÍSIMA.

VI. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA INVESTIGADA

El apoderado de la disciplinada inició sus descargos exponiendo que el GRUPO DURAN SAS, presentó propuesta en el mes de noviembre del año 2020 ante el DADSA la cual contenía el producto GUIA AMBIENTAL DE PRIMARIA desarrollado por esa empresa editorial reconocida y ampliamente comercializado en distintas Corporaciones Autónomas Regionales del país así como en entidades públicas y/o privadas. Mencionó que el producto original denominado "GUÍA AMBIENTAL DE PRIMARIA", fue registrado en el año 2011 con

ISBN 978-958-8539-20-1 y DNA Libro - Tomo – Partida 2-89-316, con fecha de registro 7 de junio de 2017.

También indicó que esa GUIA AMBIENTAL, fue diseñado como una herramienta genérica que permite a los usuarios comprender y aplicar normativas, procesos y recomendaciones ambientales en cualquier contexto territorial. Por lo que para efectos de la adquisición del DADSA, fue personalizado y con base en esa personalización del producto se hizo el registro ante las autoridades competentes.

Al respecto, este despacho advierte que lo que demuestran esos argumentos es que el oferente tenía un producto genérico que hacía que no fuera un proveedor exclusivo de un producto. Los productos genéricos en temas ambientales no son exclusivos en el mercado, pues su exclusividad llega de manera posterior cuando se personaliza de acuerdo a los requerimientos del cliente. Por lo tanto, si para noviembre de 2020 lo que se tenía era un producto genérico, así debió manifestarse en los estudios previos por parte de la investigada, al punto que de haberse hecho así se hubiera llegado a una conclusión diferente a efectos de la escogencia de la modalidad de selección. Tampoco se hubieran hecho afirmaciones carentes de veracidad en los documentos previos, tales como que el contratista contaba con todos los certificados de derechos de autor. Esto, se corrobora con las mismas pruebas aportadas por la defensa que dejan ver que el registro de la obra literaria se hizo el 11 de diciembre de 2020 y los estudios previos se suscribieron el mes de noviembre de 2020. Incluso, se reforzó con el testimonio del señor Jaime Durán, que expuso cómo de manera previa a la celebración del contrato negoció con la Entidad las características del producto a brindar y con base en ello realizó las adecuaciones y fue ahí donde apenas adquirió los derechos de autor y así mismo la calidad de proveedor exclusivo del producto adquirido.

También se alegó la ausencia de culpabilidad y de antijuridicidad. Se afirmó que en el plenario no obraban pruebas que permitieran concluir una conducta culpable, aduciendo que la investigada no había desconocido deberes funcionales. Sin embargo, dicho planteamiento careció de un desarrollo argumentativo sólido, pues se limitó a enunciar la supuesta ausencia de responsabilidad sin ofrecer elementos de respaldo jurídico o probatorio que lo sustentaran.

De igual manera, se sostuvo que la conducta estaba desprovista de antijuridicidad, aunque en este punto el apoderado se limitó a enunciar la noción de ilicitud sustancial, sin explicar de qué forma concreta la actuación de su representada carecía de dicho elemento. En consecuencia, no se efectuarán nuevas consideraciones frente a este aspecto, más allá de lo expuesto previamente respecto de la vulneración de los principios de moralidad y eficacia

de la función pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

En los alegatos de conclusión la defensa insistió en la ausencia de falta disciplinaria, aduciendo que para la fecha de celebración del contrato sí se contaba con registros de derechos de autor. No obstante, conviene precisar que el reproche formulado en este proceso no recae sobre la etapa contractual propiamente dicha, sino sobre la etapa precontractual, en particular respecto de los estudios previos suscritos por la investigada.

En ese momento, no se efectuó una adecuada justificación de la modalidad de selección, como ha quedado expuesto a lo largo de esta providencia. Incluso si en gracia de discusión se aceptara que se intentó justificar la modalidad de selección, debe resaltarse que dicha justificación fue errónea puesto que adoleció de falsa motivación, pues se sustentó en hechos inexistentes. En efecto, se invocó la existencia de un registro de derechos de autor sobre la obra objeto del contrato, cuando lo cierto es que dicho registro fue expedido con posterioridad a la elaboración de los estudios previos, configurándose así un fundamento fáctico carente de soporte real.

Se insiste igualmente en los alegatos de conclusión en torno a una posible nulidad derivada de errores de digitación en el número de radicación. Dicho asunto ya fue resuelto por esta autoridad y confirmado por el Personero Distrital mediante autos del 21 de mayo y 11 de junio de 2025, respectivamente, en los que se reiteró que tales errores numéricos no constituyen irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso, máxime cuando la investigada siempre pudo ejercer su derecho de defensa a través de su apoderado. En consecuencia, el yerro de digitación no tuvo la entidad de viciar la actuación ni generó la necesidad de sanearla.

Este aspecto fue incluso objeto de revisión por la Procuraduría General de la Nación, en el marco de una solicitud de ejercicio del poder disciplinario preferente, la cual fue resuelta de manera desfavorable para la parte investigada. De igual modo, el juez constitucional, en sede de tutela, consideró improcedente la acción promovida.

En ese orden, no se trata de un asunto llamado a prosperar en esta etapa, ni constituye una afectación que comprometa la validez de la actuación disciplinaria.

Otro aspecto planteado en los alegatos de conclusión fue la supuesta negación arbitraria de pruebas. Sobre este punto, es preciso llamar la atención para dejar claro a la parte investigada que la etapa procesal para controvertir la negativa de pruebas ya fue agotada.

En efecto, la decisión de negar la práctica de pruebas innominadas se adoptó mediante auto del 20 de junio de 2025, el cual fue oportunamente recurrido en apelación por el apoderado de la investigada el 2 de julio de 2025, que fue resuelta en su momento, garantizando el derecho de defensa y el debido proceso, y se confirmó la decisión inicial de negar su decreto y práctica, al considerarse dichas pruebas innecesarias e inconducentes para el esclarecimiento de los hechos.

Dicha decisión fue objeto de acción de tutela por la parte investigada y resultó adversa a sus intereses, según lo resuelto por el juez constitucional. Ello evidencia que la disciplinada contó con todas las garantías jurídicas para controvertir la negativa probatoria, sin que se le otorgara la razón, pues la no práctica de dichas pruebas no obedeció a un criterio arbitrario, sino a la aplicación estricta de las normas que regulan el decreto probatorio.

De manera clara, la investigada tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos y respaldarlos con pruebas documentales y testimoniales, las cuales no desvirtuaron la imputación formulada. Por el contrario, evidenciaron la posible comisión de una falta gravísima. No obstante, en garantía del principio de congruencia previsto en el artículo 20 de la Ley 1952 de 2019, este fallo se dicta conforme a la imputación efectuada.

En cuanto a lo señalado sobre la presunta ausencia de culpabilidad, de antijuridicidad y la prohibición de la responsabilidad objetiva, corresponde reiterar lo ya expuesto en párrafos anteriores al evaluar dichos argumentos en sede de descargos. La defensa se limita a invocar de manera genérica la prohibición de la responsabilidad objetiva y a afirmar que la conducta de su representada carece de culpabilidad e ilicitud sustancial, sin ofrecer un soporte argumentativo o probatorio que respalde tales afirmaciones. En todo caso, este despacho tuvo por acreditados tanto la culpabilidad como la antijuridicidad sustancial, conforme a los fundamentos ya desarrollados en la parte motiva de este fallo.

Por otra parte, en relación con la alegada no vinculación del área jurídica del DADSA, se recuerda al apoderado de la investigada que la responsabilidad disciplinaria es de carácter estrictamente individual. En consecuencia, en este ámbito no resulta procedente integrar litisconsorcios, figura propia de escenarios adversariales en los que se ventila la responsabilidad por daños, pero ajena al proceso disciplinario, que se circunscribe al análisis de las faltas cometidas por el servidor investigado.

En el presente proceso se garantizó el principio de investigación integral previsto en el artículo 13 del Código General Disciplinario, conforme al cual "las autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo

eximan de responsabilidad". En ese marco, se indagó la conducta de la señora **CAICEDO OMAR**, quien en su calidad de Directora General suscribió los estudios previos en los que se evidenció una irregularidad con relevancia disciplinaria.

Si la defensa estimaba que dicha decisión se encontraba soportada en una orientación de la Oficina Jurídica del DADSA, le correspondía alegarlo y acreditarlo oportunamente dentro del proceso. Sin embargo, tal circunstancia no fue expuesta ni probada, por lo que su manifestación en esta etapa de alegatos de conclusión carece de sustento jurídico y probatorio que permita su valoración en sede de decisión.

En consecuencia, con fundamento en lo expuesto, se tiene plena certeza sobre la comisión de la conducta y su alcance disciplinario. No existen dudas que deban resolverse en favor de la investigada. En tal virtud, procede la aplicación y graduación de la sanción correspondiente para las faltas calificadas como gravísimas cometidas a título de culpa gravísima.

VII. DE LA SANCIÓN Y SU GRADUACIÓN

En el presente caso estamos en presencia de una falta grave cometida a título de culpa gravísima, esto, por ambos investigados. Por su parte, el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019 consagra la siguiente sanción para las faltas graves culposas:

"Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas".

Para la graduación de la sanción se acudirá a los criterios del artículo 50 del CGD. No se encuentran atenuantes aplicables a la investigada. Contrario sensu, si se encuentran varios agravantes, como se pasa a ver:

- El grave daño social de la conducta – afectación a principios de la contratación pública, limitación del mercado y falsa motivación de los estudios previos.
- Pertener el servidor público al nivel directivo de la entidad – la investigada era la directora general de la Entidad.
- La naturaleza de los perjuicios causados – al punto que se pretermitió la oportunidad a otros oferentes de adecuar sus productos genéricos a las necesidades de la Entidad.

Por lo tanto, la sanción a imponer a estos disciplinados será una suspensión en el ejercicio del cargo por el término de doce (12) meses. Teniendo en cuenta que los sancionados no se encuentran ostentando el cargo, el término de la suspensión se convertirá en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, como lo dispone el párrafo del artículo 48 del Código General Disciplinario.

En mérito de lo expuesto, Personera Delegada para Servicios Públicos con Funciones de Conocimiento y Juzgamiento,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR responsable disciplinariamente a **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA, del cargo imputado mediante auto del 1 de octubre de 2024, teniendo en cuenta que suscribió los estudios previos del Contrato No. 147 de 2020 sin realizar una justificación que incluyera los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección del contratista como lo indica el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, incumpliendo así los deberes e incurriendo en prohibiciones intrínsecas a la naturaleza de su cargo.

SEGUNDO. IMPONER a la investigada una sanción disciplinaria de **SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE DOCE (12) MESES.**

Teniendo en cuenta que la sancionada no se encuentra ostentando el cargo, el término de la suspensión se convertirá en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, como lo dispone el parágrafo del artículo 48 del Código General Disciplinario.

TERCERO. NOTIFICAR personalmente esta providencia a la disciplinada y a su defensor advirtiéndoles que contra la misma procede recurso de APELACIÓN, de conformidad a lo establecido en el artículo 225G de la Ley 1952 de 2019, el cual podrá interponer desde la fecha de expedición de la presente decisión hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes a la notificación respectiva. En caso que no pudiere surtirse la notificación personal, se hará por edicto.

Parágrafo 1: Para tal efecto, líbrense las respectivas comunicaciones indicando la decisión tomada y la fecha de la providencia.

Parágrafo 2: En caso de que no se lograre la notificación personal, se fijará edicto en los términos del artículo 127 del Código General Disciplinario.

CUARTO. En firme la sanción impuesta, solicítese hacer los registros correspondientes ante la Procuraduría General de la Nación, según lo establecido en el artículo 238 del CGD; y dársele cumplimiento a lo previsto en el Artículo 236 y 237 del CGD.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ORIGINAL FIRMADO

MELISA SOFÍA LÓPEZ QUINTERO

Personera Delegada para Servicios Públicos con Funciones de Conocimiento y
Juzgamiento

PERSONERIA DISTRITAL DE SANTA MARTA

RESOLUCIÓN No. 0389 del 14-12-2020

“Por medio de la cual se justifica una *Contratación Directa*, entre el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL – DADSA y la empresa GRUPO EDITORIAL DURAN LTDA.”

En ejercicio de sus Facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2, Numeral 4, Literal G de la Ley 1150 de 2007, Artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 y Manual de Contratación del DADSA adoptado mediante la Resolución No. 366 del 3 de Octubre de 2019, y demás normas reglamentarias.

CONSIDERANDO:

Que el DADSA realice los estudios y documentos requeridos para adelantar un proceso de selección que satisfaga la necesidad planteada por la entidad en marco de una de las actividades que demanda la ejecución del proyecto de **“Fortalecimiento de la cultura ciudadana y conservación ambiental, a partir de estrategias preventivas en la disposición de residuos sólidos generados por las comunidades aledañas en el perímetro urbano de la quebrada Tamacá”**.

Que EL DADSA pretende satisfacer su necesidad con la adquisición de textos ambientales que coadyuven al desarrollo de la estrategia pedagógica planteada en proyecto enunciado en el párrafo anterior.

Que la entidad cuenta con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP No. 230 de 2020, por valor de Ciento Cincuenta y Nueve Millones Cincuenta y Cinco Mil Pesos M/L (\$159.055.000), expedido de acuerdo con el presupuesto establecido y ajustado del proyecto.

Para lo cual la entidad obtuvo una propuesta por parte del **Grupo Editorial Duran S.A.S.**, en la que ofrecen una Obra Literaria denominada **Quebrada Tamaca, Corazón del Cambio Ambiental**, con **ISBN 978-958-8539-49-2**, el cual cumple con las expectativas de la entidad y por ende su contenido se ajusta a la herramienta educativa requerida para el desarrollo de la estrategia pedagógica del proyecto que adelanta la entidad.

Que de acuerdo con la naturaleza del objeto a contratar, los estudios y documentos previos determinaron que la modalidad de selección aplicable es la **Contratación Directa**, por tratarse de eventos en lo que no existe pluralidad de oferentes (Literal g, numeral 4, Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007). Al igual que el Artículo 2.2.1.2.1.4.8 del Decreto 1082 de 2015, el cual considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional.

En merito de lo expuesto, la suscrita Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar dar inicio al proceso de selección bajo la modalidad de **Contratación Directa** por el literal G del Numeral 4 del Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 “Cuando no exista pluralidad de Oferentes en el Mercado”, y de conformidad a la justificación expuesta en la parte considerativa de este Acto Administrativo, cuyo objeto es la **“Compra de (2.447) ejemplares de la Obra Literaria Quebrada Tamaca, Corazón del Cambio Ambiental, debidamente personalizados con información institucional y misional de la entidad”**. Por un

RESOLUCIÓN No. 0389 del 14-12-2020

“Por medio de la cual se justifica una Contratación Directa, entre el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL – DADSA y la empresa GRUPO EDITORIAL DURAN LTDA.”

valor total de **Ciento Cincuenta y Nueve Millones Cincuenta y Cinco Mil Pesos M/L (\$159.055.000)**

Especificaciones Técnicas Exigidas al Contratista.							
ISBN	Formato	Paginas	Tipo de Papel	Gramaje Interior	Impresión / Acabado	Portada	Contraportada
978-958-8539-49-2	21 x 14 cms	224	Bond	90 grs	Full Color / Rustico.	Papel Propalcote 240 grs Plastificado	Papel Propalcote 240 grs Plastificado

ARTÍCULO SEGUNDO: Los estudios y documentos previos al presente proceso de selección, podrán ser consultados de manera física en la **Oficina Jurídica y de Gestión Contractual** del DADSA, al igual que en el SECOP I.

ARTÍCULO TERCERO: Mediante la presente se convoca a las **Veedurías Ciudadanas** para que realicen control y vigilancia de la gestión pública durante la etapa precontractual, contractual y post contractual de este proceso de selección, en los términos establecidos por la Ley para el efecto.

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente resolución no procede recurso alguno en la vía Gubernativa.

ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Santa Marta - Magdalena, el 14-12-2020

CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR

Directora General

Revisó:
JORGE LUIS SALTAREN VILLEGAS Jefe Oficina Jurídica y de Gestión Contractual.
Proyectó y Asesoró:
LUIS FERNANDO CARRILLO YANEZ Asesor Externo en Contratación. Oficina Jurídica y de Gestión Contractual.



DEPENDENCIA: PERSONERA DELEGADA PARA SERVICIOS PÚBLICOS CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO Y JUZGAMIENTO.
RADICACIÓN INTERNA N°: 056-2021.
DISCIPLINADO: Carmen Patricia Caicedo Omar
CARGO Y ENTIDAD: Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental - DADSA
QUEJOSO: José López Sarmiento.
FECHA DE QUEJA: Veinte (20) de agosto de 2021.
FECHA DE HECHOS: Vigencia 2020.
ASUNTO: PRIMERA INSTANCIA (Artículo 225F. Adicionado por el artículo 45 de la Ley 2094 de 2021)

Santa Marta D.T.C.H., dos (2) de octubre de 2025.

I. ASUNTO POR TRATAR

La Personera Delegada con funciones de Conocimiento y Juzgamiento de la Personería Distrital de Santa Marta, procede de conformidad a lo ordenado en el artículo 225F adicionado por el artículo 45 de la Ley 2094 de 2021, el cual impone el deber de proferir Fallo de Primera Instancia no existiendo ninguna irregularidad que impida resolver de fondo el asunto dentro de las actuaciones seguidas en contra de la investigada **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA, para la época de los hechos.

En este contexto, a fin de dictar Fallo de Primera Instancia es imperioso determinar si a la investigada le asiste o no responsabilidad disciplinaria respecto de los cargos que le fueron formulados mediante el auto de fecha 1 de octubre de 2024¹, para lo cual se procederá a evaluar el mérito de las pruebas debidamente acopiadas en este proceso, de conformidad con lo establecido en el precitado artículo 225F. Adicionado por el artículo 45 de la Ley 2094 de 2021.

II. IDENTIDAD DEL DISCIPLINABLE

De la documentación legalmente recaudada en el marco de la investigación disciplinaria de la referencia se tiene como sujeto disciplinable a la siguiente persona:

- **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.926.458, en su calidad de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental - DADSA, para la época de los hechos.

III. ANTECEDENTES

3.1. QUEJA DISCIPLINARIA

La citada investigación disciplinaria se inició con fundamento en la queja presentada el 20 de agosto de 2021 por el señor JOSÉ LÓPEZ SARMIENTO, quien

¹ Folio 140 a 154.

puso en conocimiento de esta Agencia del Ministerio Público los hechos presuntamente irregulares atribuidos a la señora CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR, en su calidad de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA, para la época de los hechos investigados².

En esta se expone que la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** en su calidad de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA planeó y suscribió el Contrato No. 147 del 14 de diciembre de 2020 trasgrediendo los principios de la contratación estatal. Particularmente, se indicó que la modalidad contractual elegida para la celebración del referido contrato se justificó en una falsa premisa de inexistencia de pluralidad de oferentes en el mercado para suministrar una producción académica.

Además, se advirtió la necesidad de verificar si la contratación estaba previamente incorporada al plan anual de adquisiciones.

3.2. INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA

El 23 de agosto de 2021, la Personería Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios de la Personería Distrital de Santa Marta profirió auto de apertura de investigación disciplinaria, con fundamento en los hechos expuestos en la queja radicada el 20 de agosto de la misma anualidad, relacionados con presuntas irregularidades atribuidas a la investigada en la planeación y suscripción del Contrato No. 147 del 14 de diciembre de 2020³.

A través de oficio del 12 de julio de 2022 se le informó del auto de Apertura de Investigación Disciplinaria a la investigada **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, para que compareciera para su notificación personal⁴.

Al no existir pronunciamiento ni comparecencia de la investigada frente al oficio del 12 de julio de 2022, la Personera Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios, de conformidad con lo expuesto en el artículo 127 de la Ley 1952 de 2019, fijó el Edicto del 26 de julio de 2022⁵ a través del cual se surtió la notificación del auto de Apertura De Investigación Disciplinaria a la investigada.

Por medio de auto del 16 de marzo de 2023 se declaró cerrada la etapa de investigación disciplinaria y se ordenó correr traslado a la investigada **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** para presentar alegatos precalificatorios⁶.

² Folios 1 a 5.

³ Folios 5 a 7.

⁴ Folio 126.

⁵ Folio 128.

⁶ Folios 131 a 132.

Mediante oficio de esa misma fecha se libró comunicación a la investigada en la que se le indicó la fecha de la providencia y la decisión tomada con el fin de que compareciera a la Personería Distrital de Santa Marta para su notificación o en su defecto autorizara su notificación electrónica. Esto, a la luz del artículo 123 de la Ley 1952 de 2019.

La investigada guardó silencio frente a la comunicación remitida, por lo que a través de estado No. 002 del 24 de marzo de 2023 se le notificó la decisión de cierre de la etapa de investigación disciplinaria⁷.

3.3. PLIEGO DE CARGOS

La Personería Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios de la Personería Distrital de Santa Marta profirió auto de cargos del 1 de octubre de 2024 contra **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**⁸.

Por medio de oficio del 2 de octubre de 2024, se le comunicó a la investigada la decisión proferida con el fin de que acudiera al despacho para efectos de notificarla personalmente. La investigada no compareció al despacho en el término indicado por lo que se acudió a la notificación por edicto prevista en el artículo 127 de la Ley 1952 de 2019. Posterior a la fijación y desfijación del edicto la investigada otorgó poder especial, amplio y suficiente al doctor Hernán Mauricio Payares García, a quien se le notificó personalmente el pliego de cargos el día 15 de noviembre de 2024.

3.4. FIJACIÓN DE PROCEDIMIENTO Y TRASLADO PARA DESCARGOS

El día veinte (20) de noviembre de 2024, la Personería Delegada con Funciones de Conocimiento y Juzgamiento de la Personería Distrital de Santa Marta profirió auto por el cual fijó el procedimiento y corrió traslado para descargos⁹.

3.5. DESCARGOS Y SOLICITUDES DE LOS SUJETOS PROCESALES

Mediante escrito del diecisiete (17) de diciembre de 2024 el doctor Hernán Mauricio Payares García en representación de **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** solicitó declarar la nulidad de lo actuado hasta el auto de fecha 23 de agosto de 2021 que ordenó la apertura de investigación disciplinaria.

En esa misma oportunidad, presentó sus argumentos de descargos, aportó pruebas documentales y solicitó el decreto y práctica de otras.

⁷ Folio 138.

⁸ Folios 140 a 156.

⁹ Folios 178 a 182.

3.6. DECISION DE SOLICITUD DE NULIDAD Y DECRETO Y PRÁCTICA DE PRUEBAS

Por medio de auto del 21 de mayo de 2025 se resolvió la solicitud de nulidad presentada, negándola al no considerar la existencia de una irregularidad sustancial que afectara el curso ordinario y correcto del proceso¹⁰. Contra esa decisión se interpuso recurso de reposición que fue radicado el 28 de mayo de 2025¹¹, el cual se resolvió mediante auto del 11 de junio de 2025¹².

Posteriormente, mediante auto del 20 de junio de 2025, la Personera Delegada con funciones de Juzgamiento resolvió la solicitud probatoria presentada por la disciplinada en la etapa de descargos, decretando la práctica de las pruebas documentales y testimoniales solicitadas y negando, a su vez, las pruebas innominadas¹³.

El 2 de julio de 2025, el apoderado de la investigada interpuso recurso de apelación contra dicho auto, el cual fue resuelto por el Personero Distrital mediante providencia del 18 de julio de 2025, confirmando la decisión adoptada el 20 de junio de 2025.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2025 se practicó la prueba testimonial solicitada por la parte investigada, con lo cual se dio por concluida la etapa probatoria.

3.7. TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN

Mediante auto del 12 de septiembre de 2025 este despacho cerró la etapa probatoria y corrió traslado a la parte investigada para presentar sus alegatos de conclusión.

3.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante escrito del 26 de septiembre de 2025, el apoderado de la investigada presentó sus alegatos de conclusión, en los cuales desarrolló los siguientes argumentos: i) correcta justificación de la contratación; ii) nulidad por irregularidades sustanciales; iii) negación arbitraria de pruebas innominadas; iv) integración con el bloque probatorio del contrato; v) medios de prueba y principio de investigación integral; vi) prescripción de la responsabilidad objetiva; vii) inexistencia de culpabilidad y ausencia de antijuridicidad; viii) principio de legalidad y dolo disciplinario; ix) respuesta de la Cámara Colombiana del Libro como refuerzo de la exclusividad y validez contractual; x) diligencia de testimonio del 11 de septiembre de 2025; y xi) principio *in dubio pro disciplinado*.

¹⁰ Folios 327 a 333.

¹¹ Folios 334 a 348.

¹² Folios 349 a 352.

¹³ Folios 358 a 368.

Con fundamento en sus argumentos solicitó la absolución de su prohijada.

IV. ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

Sea lo primero precisar que, en materia disciplinaria se encuentra establecido el principio de necesidad de la prueba, según el cual toda decisión de fondo que se surta dentro del proceso deben estar motivadas en pruebas legalmente producidas, por consiguiente en el marco de la investigación disciplinaria se recaudaron diferentes pruebas documentales que se relacionan a continuación:

PRUEBAS DOCUMENTALES:

1. Certificación donde consten los tiempos exactos en que la ciudadana **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, ha ejercido en calidad de Director(a) General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA.
2. Copia íntegra de la hoja de vida de la investigada, con resolución de nombramiento y acta de posesión, cédula de ciudadanía, última dirección de notificación, correo electrónico y datos de contacto electrónico.
3. Funciones del cargo de Director General del DADSA, junto con constancia de sueldos básicos mensuales devengados para el mes de diciembre de 2020.
4. Expediente del Contrato No. 147 de 2020, con la totalidad de la documentación exigida en la etapa precontractual, incluyendo el estudio previo, el análisis del mercado y la justificación de la necesidad de la contratación. Soportes de ejecución contractual y los informes de seguimiento.
5. Resolución 0389 del 2020.
6. Estudios y documentos previos Obra Literaria Obra Literaria “Quebrada Tamaca”.
7. Certificado de Registro Obra Literaria Inédita. Jaime Duran Navarro. 7 de junio del 2017.
8. Certificado de Registro Obra Literaria Inédita. Jaime Duran Navarro. 11 de diciembre de 2020.
9. Solicitud de Inscripción de Obra Literaria Inédita.
10. Ficha Registro de Isbn International Standard Book Number Agencia Isbn - 381518.
11. Ficha Registro de Isbn International Standard Book Number Agencia Isbn - 991500.
12. Guía de propiedad intelectual en la contratación pública código: cce- eicp-gi-15 versión: 2 del 30 de diciembre de 2022.
13. Guía de derechos de autor, de la dirección nacional de derechos de autor.

14. Concepto de la dirección nacional de derechos de autor a la comisión sexta de la cámara.

PRUEBA TESTIMONIAL

Testimonio del señor Jaime Duran Naranjo autor y oferente de “Quebrada Tamacá”.

V. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FALTA, ILICITUD DEL COMPORTAMIENTO Y CULPABILIDAD

5.1. FUNDAMENTACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DE LA FALTA

El mes de noviembre del año 2020 la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA suscribió los estudios previos en la que describió la necesidad, conveniencia y oportunidad de adquirir una cartilla *“que cumpliendo con la metodología apropiada genere en la comunidad en general un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos”*.

Lo anterior, en el marco del proyecto denominado *“Fortalecimiento de la cultura ciudadana y conservación ambiental, a partir de estrategias preventivas en la disposición de residuos sólidos generados por las comunidades aledañas en el perímetro urbano de la quebrada Tamacá”*.

Renglón seguido describió el objeto a contratar de la siguiente manera:

“EL CONTRATISTA se obliga a Vender al DADSA y esta a su vez a Comprar (2.447) ejemplares del texto ambiental denominada “Quebrada Tamaca, Corazón del Cambio Ambiental”, debidamente personalizada con información institucional y misional de la entidad”.

La señora **CAICEDO OMAR** consideró como modalidad de selección la contratación directa prevista en las normas que regulan la contratación estatal, bajo el argumento de que no existía pluralidad de oferentes.

En los estudios previos, para la justificación de la modalidad de selección se indicó lo siguiente:

“Como lo establece el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, Artículo 2, Numeral 4, Literal C de la Ley 1150 de 2007, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, Artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.8. Contratación Directa cuando no exista pluralidad de oferentes. Se considera que no existe pluralidad de oferente cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación.

Se indica que los textos que componen el anexo técnico una vez realizado el análisis del sector solo pueden ser ofertados por un solo proponente que deberá aportar certificación de que tiene a su favor la titularidad de los derechos de autor de los textos propuestos o certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de los mismos.

Analizada la propuesta presentada por la entidad GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6. Se encontró que acreditó que:

A. Cuenta con certificación de obra como titular de derechos morales y patrimoniales de autor.

B. Cuenta con certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta.

C. La obra literaria propuesta cuenta con registro o código ISBN”.

Con fundamento en los estudios previos anteriormente descritos la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA suscribió el Contrato No. 147 del 14 de diciembre de 2020.

Pues bien, en el pliego de cargos se reprochó que la señora **CAICEDO OMAR**, en su condición de Directora General del DADSA, no realizó, en los estudios previos, una justificación por la escogencia de la modalidad de selección, a pesar de que la norma así lo dispone.

Se reprochó que en el documento precontractual que debió justificar la necesidad de contratación y los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección elegida, no se expusieron los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección del contratista como lo indica el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, incumpliendo así los deberes e incurriendo en prohibiciones intrínsecas a la naturaleza de su cargo.

Pues bien, una vez agotada la etapa probatoria, este despacho procedió a revisar el documento de estudios previos en el cual se justificó la adquisición de una cartilla “que, cumpliendo con la metodología apropiada, generara en la comunidad en general un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos”. En dicho documento, la investigada señaló que, tras el análisis del sector, únicamente un proponente podía proveer la cartilla, identificando al GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6, según lo manifestado por la disciplinada para la fecha de noviembre de 2020 acreditaba: i) certificación de obra como titular de los derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN.

A partir de lo anterior, corresponde verificar si el documento de estudios previos contenía los elementos exigidos para establecer una adecuada justificación de la modalidad de selección del contratista.

Para verificar lo anterior, lo primero es traer a colación el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, que consagra lo siguiente:

“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos. (...)”

Por su parte, el literal g) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece que procede la contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado. En concordancia, el artículo 80 del Decreto 1510 de 2013 señala que habrá lugar a la contratación directa en ausencia de pluralidad de oferentes, precisando que:

“Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación”.

En ese orden de ideas, los estudios previos debieron contener un acápite específico en el que se expusiera la modalidad de selección del contratista y su justificación, incorporando los fundamentos jurídicos que la soportaban. Sin embargo, se corroboró que la investigada no lo efectuó de esa manera.

En los estudios previos únicamente se indicó que se acudiría a la contratación directa bajo el entendido de que el bien a adquirir contaba con un único oferente, soportado en: i) certificación de obra como titular de los derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN. Es decir, se limitó a afirmar que el bien objeto de adquisición tenía un único oferente, sin desarrollar el análisis jurídico que la normativa exige.

De lo anterior, este despacho observa que no se realizó un contraste entre los supuestos fácticos y jurídicos que permitieran contar con una debida y eficiente fundamentación.

Esto, por cuanto en los estudios previos se indicó que la cartilla *“que cumpliendo con la metodología apropiada genere en la comunidad en general un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos”*, que se iba a adquirir sólo podía ser ofrecida por el GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6, que según lo indicado en los estudios previos contaba para esa fecha en la que se adelantó la etapa precontractual, esto es, noviembre de 2020,

con i) certificación de obra como titular de derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN.

Al respecto, corresponde señalar, en primer lugar, que una cartilla orientada a generar en la comunidad un cambio de conducta frente a la disposición de residuos sólidos y líquidos no constituye un bien cierto y específico. La descripción alude a un producto de carácter genérico que, en principio, puede ser elaborado y ofrecido por diferentes proveedores editoriales en el mercado. En otras palabras, el producto, en términos generales, no está circunscrito a un oferente exclusivo, razón por la cual la contratación directa no resultaba ser el mecanismo idóneo para seleccionar al contratista encargado de su suministro.

Si bien, luego de un proceso de negociación con el oferente seleccionado, este puede desarrollar un producto ajustado a los intereses de la Entidad y registrarlo como propio ante las autoridades competentes en materia de propiedad intelectual, ello no significa que, con antelación a su escogencia, existieran derechos de autor que lo convirtieran en proveedor exclusivo en el territorio nacional.

En consecuencia, para llegar a dicha instancia, era indispensable adelantar un procedimiento de selección objetiva que garantizara la escogencia del mejor oferente. No obstante, ello no ocurrió, pues se omitió un análisis riguroso y una justificación adecuada en los estudios previos, documento que constituye la hoja de ruta para una contratación ajustada a la legalidad.

No obstante lo expuesto, lo que se acredita en el presente trámite disciplinario es que la investigada suscribió los estudios previos sin realizar un adecuado análisis de mercado ni verificar la existencia de oferentes que pudieran ajustar sus obras a las condiciones específicas requeridas por la Entidad. Por el contrario, la negociación se adelantó de manera restringida con un oferente previamente escogido a su arbitrio.

Ello constituye la consecuencia directa de la omisión en la elaboración de un estudio previo riguroso, lo cual refleja la ausencia de una justificación suficiente para determinar la modalidad de selección aplicable. En últimas, dicha actuación afectó el principio de selección objetiva que debe regir la contratación estatal.

Lo segundo, es que en los estudios previos se realizó una afirmación que no se corresponde con la verdad. Se indicó que el oferente el GRUPO EDITORIAL DURÁN LTDA. NIT. 900254759-6 contaba con i) certificación de obra como titular de derechos morales y patrimoniales de autor; ii) certificación como distribuidor exclusivo para el territorio nacional de la obra propuesta; y iii) registro o código ISBN.

Sin embargo, al corroborar las pruebas arrojadas al plenario, incluso por la misma parte investigada, se encontró lo siguiente:

Los estudios previos fueron suscritos en el mes de noviembre de 2020, sin que se indicara una fecha exacta, razón por la cual no existe certeza del día en que fueron elaborados, aunque sí resulta claro que correspondieron a dicho mes. Por su parte, el certificado de registro de obra literaria inédita fue expedido el 11 de diciembre de 2020. En consecuencia, para la fecha en que se elaboraron los estudios previos no se contaba con derechos de autor ni con certificación de distribuidor exclusivo en el territorio nacional, como se afirmó en los estudios previos.

El registro en ISBN sí data del 18 de noviembre de 2020, sin embargo, era el único registro que tenía el oferente para la fecha en que se realizaron los estudios previos. Los demás, no se tenían por el oferente como erróneamente lo afirmó la investigada en los estudios previos que suscribió.

Todo lo expuesto, deja en evidencia una indebida escogencia de la modalidad de selección, producto de una incorrecta elaboración del estudio previo. Si bien, para la fecha de celebración del contrato el oferente contaba con todos sus registros, lo cierto es que no lo hacía para la fecha de suscripción de los estudios previos, por lo que se constata que estos no se elaboraron con una debida valoración y justificación fáctica y jurídica.

Esto, genera una trasgresión al régimen de deberes y prohibiciones de la Ley 1952 de 2019, pues representa un desconocimiento al contenido del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015. Entonces, se materializa la contravención al deber previsto en el numeral 1 del artículo 38 del CGD y de la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 39 ibídem.

De hecho, la conducta pudo revestir la incursión en una falta gravísima, particularmente, en la prevista en el numeral 3 del artículo 54 de la Ley 1952 de 2019, sin embargo, esta no es la oportunidad para variar el cargo y en garantía del principio de congruencia se decidirá la actuación con la imputación realizada por la autoridad de instrucción.

5.2. ANÁLISIS DE LA ILICITUD SUSTANCIAL DEL COMPORTAMIENTO

En materia disciplinaria el artículo 9 de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 2 de la Ley 2094 de 2021, dispone que la conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna. De manera que la categoría dogmática de la ilicitud sustancial identifica tres elementos a saber:

- La antijuridicidad.

- El deber funcional.
- La justificación de la conducta.

La antijuridicidad significa que la conducta es contraria a derecho. El comportamiento más que desconocer formalmente la norma jurídica debe ser opuesto, o cuando menos, ajeno a los principios de la función pública. Es así como además del deber o mandamiento jurídico incumplido se debe verificar este como impacta los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En otras palabras, aunque el comportamiento se encuadre en el tipo disciplinario, si no incide en nada en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, deberá concluirse que la conducta está desprovista de ilicitud sustancial.

Entonces, para analizar la antijuridicidad de la falta en el presente asunto debemos acudir al artículo 209 en el que se encuentran los principios de moralidad y eficacia, que han sido contrariados con la conducta reprochada a los disciplinables.

En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas. Este debe ser visto no solo como sinónimo de legalidad sino como derrotero que reviste el actuar con decoro y ética de los servidores públicos frente a situaciones como las que ocupan la atención de esta investigación; lo cual deja ver con desconfianza el proceder de quien constitucional y legalmente tiene a su cargo el manejo de la actividad precontractual y contractual de una entidad estatal como el DADSA.

En los mismos términos que se previó en el pliego de cargos por la autoridad de instrucción, no se concibe como la Directora General actúa con desconocimiento a las normas que le son aplicables a los procedimientos a su cargo. No es de recibo que la Directora que en desarrollo de su función suscribe constantemente estudios previos, omita una regla tan conocida como aquella establecida en el Decreto 1082 de 2015 relativa a la justificación fáctica y jurídica de la modalidad de selección, máxime, si en la poca justificación incluida se mencionan supuestos fácticos errados o inexistentes, en la medida que se tuvo por acreditado la existencia de un registro que se obtuvo con posterioridad a la suscripción del documento que hoy está bajo estudio.

Esto, deja ver que su proceder presuntamente se enfila a flexibilizar la modalidad de selección para favorecer al contratista elegido, lo que a todas luces se aleja del postulado de moralidad previsto en el artículo 209 de la Constitución y desarrollado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Por su parte, también se encontró materializada la afectación al principio de eficacia, en virtud del cual, la investigada debió adoptar una actividad diligente y proactiva también se ve afectado. La disciplinada debió verificar que los estudios previos que suscribió cumplieran con todos los presupuestos de la norma que lo regula, no obstante, ello no fue así. En el desarrollo de su función dejó de lado la fundamentación de la modalidad de selección a escoger, incluso, tuvo por acreditada situaciones de hecho que no habían ocurrido, dejando ver a la autoridad disciplinaria su negligencia al momento de verificar las condiciones previas a la celebración de un contrato estatal.

5.3. ANÁLISIS DE LA CULPABILIDAD

A la luz del artículo 10 de la Ley 1952 de 2019 en materia disciplinaria solo se podrá imponer sanción por conductas realizadas con culpabilidad. Las conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

A su turno, el artículo 29 ibídem prevé que *“la conducta es culposa cuando el sujeto disciplinable incurre en los hechos constitutivos de falta disciplinaria, por la infracción al deber objetivo de cuidado funcionalmente exigible y debió haberla previsto por ser previsible o habiéndola previsto confió en poder evitarla”*.

En palabras de PINZON NAVARRETE¹⁴: *“en la categoría dogmática de la culpabilidad se deben analizar dos componentes fundamentales: por una parte, el dolo o la culpa con que actuó el sujeto disciplinable (culpabilidad psicológica) y, de otra, el análisis de si aquel sujeto tenía la posibilidad de haber desplegado un comportamiento distinto, lo que se conoce propiamente como “exigibilidad de otra conducta o de comportamiento diverso” (culpabilidad normativa)”*

Según el Autor, la explicación, argumentación y razonamiento de las pruebas del dolo o la culpa de la falta cometida es algo necesario, pero no suficiente. Se debe, adicionalmente sustentar si en el respectivo caso al individuo le era exigible un comportamiento diverso, para llegar a la conclusión de que el sujeto sí podía y tenía las reales posibilidades de no haber infringido su deber funcional. El cómo se cometió la falta (dolo o culpa) y el qué posibilidades tenía el sujeto para exigírsele un comportamiento distinto al reprochado son los elementos que permiten sostener la culpabilidad.

Por su parte, de acuerdo con el inciso 4º del artículo 29 de la Ley 1952 de 2019 *“Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio*

¹⁴ PINZÓN NAVARRETE. John Harvey. “La culpabilidad en el derecho disciplinario”. IMP Ediciones, Bogotá D.C., julio 2016. Pag. 188.

cumplimiento. (...)". Por lo tanto, una de las modalidades de la culpa gravísima es la desatención elemental.

La desatención elemental es la omisión de las precauciones o cautela más elementales, o por una conducta de inexcusable irreflexión y ligereza, o por prescindir de manera elemental del buen juicio y moderación necesarios imprescindibles para realizar el bien y evitar el mal u olvidar las más elementales precauciones que toda persona debe tener al realizar actos ordinarios de la vida.

En ese orden de ideas, de las pruebas obrantes en el proceso se puede concluir que la señora **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** al momento de suscribir los estudios previos se encontraba en pleno uso de sus capacidades físicas y mentales, por tanto, tenía uso de razón que le permitía autodeterminarse. En tal sentido, le era exigible hacer actuado acorde con la responsabilidad que su cargo de Director General del DADSA le imponía, pues era en quien, constitucional y legalmente, recaía la dirección y manejo de la etapa precontractual de la Entidad.

Lo que se esperaba de la investigada, quien en el marco de sus funciones suscribe estudios previos de manera habitual, era que elaborara el documento objeto de reproche conforme a las disposiciones normativas que lo regulan, justificando de manera diligente la modalidad de selección y garantizando así el principio de selección objetiva. Sin embargo, ello no ocurrió, toda vez que la investigada omitió una adecuada fundamentación jurídica de la modalidad escogida, además de no efectuar una valoración fáctica correcta que respaldara lo jurídico. Quedó demostrado, en particular, que tuvo por acreditadas circunstancias inexistentes al momento de la elaboración de los estudios previos, como el registro de la obra que otorgaría derechos de autor al oferente y que le permitiría ser considerado proveedor exclusivo.

En ese orden de ideas, las pruebas que obran en el expediente permiten concluir que la falta disciplinaria atribuida a la investigada se configuró en los términos en que fue imputada, esto es, a título de CULPA GRAVÍSIMA.

VI. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA PRESENTADOS POR LA INVESTIGADA

El apoderado de la disciplinada inició sus descargos exponiendo que el GRUPO DURAN SAS, presentó propuesta en el mes de noviembre del año 2020 ante el DADSA la cual contenía el producto GUIA AMBIENTAL DE PRIMARIA desarrollado por esa empresa editorial reconocida y ampliamente comercializado en distintas Corporaciones Autónomas Regionales del país así como en entidades públicas y/o privadas. Mencionó que el producto original denominado "GUÍA AMBIENTAL DE PRIMARIA", fue registrado en el año 2011 con

ISBN 978-958-8539-20-1 y DNA Libro - Tomo – Partida 2-89-316, con fecha de registro 7 de junio de 2017.

También indicó que esa GUIA AMBIENTAL, fue diseñado como una herramienta genérica que permite a los usuarios comprender y aplicar normativas, procesos y recomendaciones ambientales en cualquier contexto territorial. Por lo que para efectos de la adquisición del DADSA, fue personalizado y con base en esa personalización del producto se hizo el registro ante las autoridades competentes.

Al respecto, este despacho advierte que lo que demuestran esos argumentos es que el oferente tenía un producto genérico que hacía que no fuera un proveedor exclusivo de un producto. Los productos genéricos en temas ambientales no son exclusivos en el mercado, pues su exclusividad llega de manera posterior cuando se personaliza de acuerdo a los requerimientos del cliente. Por lo tanto, si para noviembre de 2020 lo que se tenía era un producto genérico, así debió manifestarse en los estudios previos por parte de la investigada, al punto que de haberse hecho así se hubiera llegado a una conclusión diferente a efectos de la escogencia de la modalidad de selección. Tampoco se hubieran hecho afirmaciones carentes de veracidad en los documentos previos, tales como que el contratista contaba con todos los certificados de derechos de autor. Esto, se corrobora con las mismas pruebas aportadas por la defensa que dejan ver que el registro de la obra literaria se hizo el 11 de diciembre de 2020 y los estudios previos se suscribieron el mes de noviembre de 2020. Incluso, se reforzó con el testimonio del señor Jaime Durán, que expuso cómo de manera previa a la celebración del contrato negoció con la Entidad las características del producto a brindar y con base en ello realizó las adecuaciones y fue ahí donde apenas adquirió los derechos de autor y así mismo la calidad de proveedor exclusivo del producto adquirido.

También se alegó la ausencia de culpabilidad y de antijuridicidad. Se afirmó que en el plenario no obraban pruebas que permitieran concluir una conducta culpable, aduciendo que la investigada no había desconocido deberes funcionales. Sin embargo, dicho planteamiento careció de un desarrollo argumentativo sólido, pues se limitó a enunciar la supuesta ausencia de responsabilidad sin ofrecer elementos de respaldo jurídico o probatorio que lo sustentaran.

De igual manera, se sostuvo que la conducta estaba desprovista de antijuridicidad, aunque en este punto el apoderado se limitó a enunciar la noción de ilicitud sustancial, sin explicar de qué forma concreta la actuación de su representada carecía de dicho elemento. En consecuencia, no se efectuarán nuevas consideraciones frente a este aspecto, más allá de lo expuesto previamente respecto de la vulneración de los principios de moralidad y eficacia

de la función pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

En los alegatos de conclusión la defensa insistió en la ausencia de falta disciplinaria, aduciendo que para la fecha de celebración del contrato sí se contaba con registros de derechos de autor. No obstante, conviene precisar que el reproche formulado en este proceso no recae sobre la etapa contractual propiamente dicha, sino sobre la etapa precontractual, en particular respecto de los estudios previos suscritos por la investigada.

En ese momento, no se efectuó una adecuada justificación de la modalidad de selección, como ha quedado expuesto a lo largo de esta providencia. Incluso si en gracia de discusión se aceptara que se intentó justificar la modalidad de selección, debe resaltarse que dicha justificación fue errónea puesto que adoleció de falsa motivación, pues se sustentó en hechos inexistentes. En efecto, se invocó la existencia de un registro de derechos de autor sobre la obra objeto del contrato, cuando lo cierto es que dicho registro fue expedido con posterioridad a la elaboración de los estudios previos, configurándose así un fundamento fáctico carente de soporte real.

Se insiste igualmente en los alegatos de conclusión en torno a una posible nulidad derivada de errores de digitación en el número de radicación. Dicho asunto ya fue resuelto por esta autoridad y confirmado por el Personero Distrital mediante autos del 21 de mayo y 11 de junio de 2025, respectivamente, en los que se reiteró que tales errores numéricos no constituyen irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso, máxime cuando la investigada siempre pudo ejercer su derecho de defensa a través de su apoderado. En consecuencia, el yerro de digitación no tuvo la entidad de viciar la actuación ni generó la necesidad de sanearla.

Este aspecto fue incluso objeto de revisión por la Procuraduría General de la Nación, en el marco de una solicitud de ejercicio del poder disciplinario preferente, la cual fue resuelta de manera desfavorable para la parte investigada. De igual modo, el juez constitucional, en sede de tutela, consideró improcedente la acción promovida.

En ese orden, no se trata de un asunto llamado a prosperar en esta etapa, ni constituye una afectación que comprometa la validez de la actuación disciplinaria.

Otro aspecto planteado en los alegatos de conclusión fue la supuesta negación arbitraria de pruebas. Sobre este punto, es preciso llamar la atención para dejar claro a la parte investigada que la etapa procesal para controvertir la negativa de pruebas ya fue agotada.

En efecto, la decisión de negar la práctica de pruebas innominadas se adoptó mediante auto del 20 de junio de 2025, el cual fue oportunamente recurrido en apelación por el apoderado de la investigada el 2 de julio de 2025, que fue resuelta en su momento, garantizando el derecho de defensa y el debido proceso, y se confirmó la decisión inicial de negar su decreto y práctica, al considerarse dichas pruebas innecesarias e inconducentes para el esclarecimiento de los hechos.

Dicha decisión fue objeto de acción de tutela por la parte investigada y resultó adversa a sus intereses, según lo resuelto por el juez constitucional. Ello evidencia que la disciplinada contó con todas las garantías jurídicas para controvertir la negativa probatoria, sin que se le otorgara la razón, pues la no práctica de dichas pruebas no obedeció a un criterio arbitrario, sino a la aplicación estricta de las normas que regulan el decreto probatorio.

De manera clara, la investigada tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos y respaldarlos con pruebas documentales y testimoniales, las cuales no desvirtuaron la imputación formulada. Por el contrario, evidenciaron la posible comisión de una falta gravísima. No obstante, en garantía del principio de congruencia previsto en el artículo 20 de la Ley 1952 de 2019, este fallo se dicta conforme a la imputación efectuada.

En cuanto a lo señalado sobre la presunta ausencia de culpabilidad, de antijuridicidad y la prohibición de la responsabilidad objetiva, corresponde reiterar lo ya expuesto en párrafos anteriores al evaluar dichos argumentos en sede de descargos. La defensa se limita a invocar de manera genérica la prohibición de la responsabilidad objetiva y a afirmar que la conducta de su representada carece de culpabilidad e ilicitud sustancial, sin ofrecer un soporte argumentativo o probatorio que respalde tales afirmaciones. En todo caso, este despacho tuvo por acreditados tanto la culpabilidad como la antijuridicidad sustancial, conforme a los fundamentos ya desarrollados en la parte motiva de este fallo.

Por otra parte, en relación con la alegada no vinculación del área jurídica del DADSA, se recuerda al apoderado de la investigada que la responsabilidad disciplinaria es de carácter estrictamente individual. En consecuencia, en este ámbito no resulta procedente integrar litisconsorcios, figura propia de escenarios adversariales en los que se ventila la responsabilidad por daños, pero ajena al proceso disciplinario, que se circunscribe al análisis de las faltas cometidas por el servidor investigado.

En el presente proceso se garantizó el principio de investigación integral previsto en el artículo 13 del Código General Disciplinario, conforme al cual "las autoridades disciplinarias tienen la obligación de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo

eximan de responsabilidad". En ese marco, se indagó la conducta de la señora **CAICEDO OMAR**, quien en su calidad de Directora General suscribió los estudios previos en los que se evidenció una irregularidad con relevancia disciplinaria.

Si la defensa estimaba que dicha decisión se encontraba soportada en una orientación de la Oficina Jurídica del DADSA, le correspondía alegarlo y acreditarlo oportunamente dentro del proceso. Sin embargo, tal circunstancia no fue expuesta ni probada, por lo que su manifestación en esta etapa de alegatos de conclusión carece de sustento jurídico y probatorio que permita su valoración en sede de decisión.

En consecuencia, con fundamento en lo expuesto, se tiene plena certeza sobre la comisión de la conducta y su alcance disciplinario. No existen dudas que deban resolverse en favor de la investigada. En tal virtud, procede la aplicación y graduación de la sanción correspondiente para las faltas calificadas como gravísimas cometidas a título de culpa gravísima.

VII. DE LA SANCIÓN Y SU GRADUACIÓN

En el presente caso estamos en presencia de una falta grave cometida a título de culpa gravísima, esto, por ambos investigados. Por su parte, el artículo 48 de la Ley 1952 de 2019 consagra la siguiente sanción para las faltas graves culposas:

"Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a doce (12) meses para las faltas graves culposas".

Para la graduación de la sanción se acudirá a los criterios del artículo 50 del CGD. No se encuentran atenuantes aplicables a la investigada. Contrario sensu, si se encuentran varios agravantes, como se pasa a ver:

- El grave daño social de la conducta – afectación a principios de la contratación pública, limitación del mercado y falsa motivación de los estudios previos.
- Pertenecer el servidor público al nivel directivo de la entidad – la investigada era la directora general de la Entidad.
- La naturaleza de los perjuicios causados – al punto que se pretermitió la oportunidad a otros oferentes de adecuar sus productos genéricos a las necesidades de la Entidad.

Por lo tanto, la sanción a imponer a estos disciplinados será una suspensión en el ejercicio del cargo por el término de doce (12) meses. Teniendo en cuenta que los sancionados no se encuentran ostentando el cargo, el término de la suspensión se convertirá en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, como lo dispone el párrafo del artículo 48 del Código General Disciplinario.

En mérito de lo expuesto, Personera Delegada para Servicios Públicos con Funciones de Conocimiento y Juzgamiento,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR responsable disciplinariamente a **CARMEN PATRICIA CAICEDO OMAR** en su condición de Directora General del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA, del cargo imputado mediante auto del 1 de octubre de 2024, teniendo en cuenta que suscribió los estudios previos del Contrato No. 147 de 2020 sin realizar una justificación que incluyera los fundamentos jurídicos de la modalidad de selección del contratista como lo indica el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, incumpliendo así los deberes e incurriendo en prohibiciones intrínsecas a la naturaleza de su cargo.

SEGUNDO. IMPONER a la investigada una sanción disciplinaria de **SUSPENSIÓN EN EL EJERCICIO DEL CARGO POR EL TÉRMINO DE DOCE (12) MESES.**

Teniendo en cuenta que la sancionada no se encuentra ostentando el cargo, el término de la suspensión se convertirá en salarios básicos devengados para el momento de la comisión de la falta, como lo dispone el parágrafo del artículo 48 del Código General Disciplinario.

TERCERO. NOTIFICAR personalmente esta providencia a la disciplinada y a su defensor advirtiéndoles que contra la misma procede recurso de APELACIÓN, de conformidad a lo establecido en el artículo 225G de la Ley 1952 de 2019, el cual podrá interponer desde la fecha de expedición de la presente decisión hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes a la notificación respectiva. En caso que no pudiere surtirse la notificación personal, se hará por edicto.

Parágrafo 1: Para tal efecto, líbrense las respectivas comunicaciones indicando la decisión tomada y la fecha de la providencia.

Parágrafo 2: En caso de que no se lograre la notificación personal, se fijará edicto en los términos del artículo 127 del Código General Disciplinario.

CUARTO. En firme la sanción impuesta, solicítese hacer los registros correspondientes ante la Procuraduría General de la Nación, según lo establecido en el artículo 238 del CGD; y dársele cumplimiento a lo previsto en el Artículo 236 y 237 del CGD.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ORIGINAL FIRMADO

MELISA SOFÍA LÓPEZ QUINTERO

Personera Delegada para Servicios Públicos con Funciones de Conocimiento y
Juzgamiento

PERSONERIA DISTRITAL DE SANTA MARTA