PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Dependencia:	**PROCURADURÍA PROVINCIAL DE INSTRUCCIÓN DE RIONEGRO**
Radicación No.	IUS:E-2019-429528 IUC-D-2019-1364129
Implicado:	**DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO**
Cargo y Entidad:	Alcalde del Municipio de Sonsón, Antioquia (2012-2015)
Implicado:	**CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR**
Cargo y Entidad:	Concejal Municipio de Sonsón, Antioquia (2012-2015)
Implicado:	**HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA**
Cargo y Entidad:	Alcalde (E) Municipio de Sonsón, Antioquia, año 2015
Origen:	Informe presentado por Obed Zuluaga Henao Alcalde Municipio de Sonsón, Antioquia (2016-2019)
Fecha del informe:	23 Julio de 2019
Fecha de los Hechos:	Año 2015, Sonsón, Antioquia
Asunto:	Presuntas Irregularidades al contratar por interpuesta persona incursa en causal de inhabilidad.
Decisión:	Auto por el cual se evalúa la investigación disciplinaria de conformidad con los artículos 221 y subsiguientes del CGD.

- 0476

Rionegro, Antioquia, 22 JUN. 2023

1. DEL OBJETO A DECIDIR

El Procurador Provincial de Instrucción de Rionegro, en virtud de la competencia conferida por el Artículo 76, numeral 1, literal a) del Decreto ley 262 de 2000 modificado por el artículo 22 del Decreto 1851 de 2021, procede a evaluar el mérito de los medios de prueba obrantes en la presente investigación adelantada en contra de los señores **DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO**, Alcalde de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015; **HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA**, en su condición de Alcalde Encargado de Sonsón, Antioquia y **CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR**, Concejal del Municipio de Sonsón, período 2012-2015, tal como lo dispone el artículo 221 de la Ley 1952 de 2019.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

2. ANTECEDENTES

2.1. Génesis de las diligencias

Se narra en el informe escrito presentado por el señor Obed Zuluaga Henao, Alcalde del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2016-2019, que a través de comunicación que le fuera dirigida por el señor Carlos Orozco Loaiza el 28 de junio de 2019, tuvo conocimiento de hechos constitutivos de presuntas faltas disciplinarias, que procedió a narrar y que se sintetizan así:

El señor Carlos Cardona Escobar, se ha desempeñado como Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, durante cuatro (4) períodos. Finalizando el año 2014, el señor Cardona Escobar abrió al público su establecimiento de comercio denominado "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S.", y, en el mes de diciembre de 2014, se abrió al público otro establecimiento de la misma naturaleza llamado "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S."

Indica el informante, que son varias las situaciones que llevan a concluir que el propietario de ambos establecimientos es el señor Carlos Cardona Escobar, y, que una vez verificada la veracidad de lo expuesto por el señor Carlos Orozco Loaiza, encontró las siguientes coincidencias:

- ✓ Los Representantes Legales de la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." eran dos empleados de la "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S."

- ✓ El local donde funcionaba la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S", no existe; es una dirección diagonal a la "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S." y corresponde a la Plazuela de Henao, de Sonsón.

- ✓ El correo electrónico y el número telefónico de la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.", es el mismo de la "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S.", de propiedad del señor Cardona Escobar, de acuerdo a los certificados de existencia y representación legal expedida por la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

- ✓ En la factura de fecha 9 de febrero de 2015, correspondiente al proceso contractual SI-015 de 2014, se evidencia que la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S", funciona en la Carrera 7 N° 12-47, dirección que corresponde a la de la "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S."

Nombre de la Sociedad	Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.	Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.
Número de Identificación Tributaria	900.772.691-6	900.792.150.9
Representante Legal	Carlos Cardona Escobar	Yessika Tatiana Velásquez Escalante/Juan Guillermo Galeano Loaiza.
Identificación R/L	70.726.661	1.047.967.709
Fecha de Inscripción en Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.	Septiembre 23 de 2014	Noviembre 20 de 2014
Dirección del Domicilio Principal	Carrera 7 N° 12-47	Carrera 7 N° 12-32
Teléfono Comercial 1	869-17-07	869-17-07
Teléfono Comercial 2	311 706 03 80	311 369 67 04
Correo Electrónico	ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com	ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com

- ✓ En los diferentes contratos suscritos entre el Municipio de Sonsón y la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S", se advierten deficiencias dentro del proceso de selección porque esta Sociedad para la fecha de la presentación de la oferta y adjudicación de varios de los contratos no tenía experiencia para acreditar y así se evidencia en el Registro Único de Proponentes, en donde se vislumbra que la experiencia aportada no cumplía con los requisitos exigidos.

- ✓ El Concejal Carlos Alberto Cardona Escobar, para la fecha de los hechos que se investigan recibió dinero de la ejecución de los contratos de suministro celebrados entre la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S", y el municipio de Sonsón, de acuerdo a información suministrada por la Secretaría de Hacienda Municipal referente a los pagos realizados a la mencionada Sociedad, así:

PROCESOS CONTRACTUALES	FECHA	VALOR	VALOR NETO A PAGAR	N° CHEQUE	BANCO	Cheque cobrados o endosados al Ex Concejal Carlos Alberto Cardona Escobar
SUMINISTRO 001 DE 2015	17/02/2015	80.000.000	71.200.000	674391	BANCOLOMBIA	
SUMINISTRO 020 DE 2015	22/04/2015	40.400.000	36.966.000	995882	BANCOLOMBIA	X
	9/05/2015	25.700.000	23.515.500	924785	DAVIVIENDA	
	9/05/2015	25.100.000	22.966.500	924711	DAVIVIENDA	
	6/06/2015	28.800.000	26.352.000	776765	DAVIVIENDA	X
SUMINISTRO 033 DE 2015	23/05/2015	6.000.000	5.436.207	924927	DAVIVIENDA	
SUMINISTRO 084 DE 2015	28/11/2015	9.636.710	8.744.103	86344	DAVIVIVIENDA	

SUMINISTRO 085 DE 2015	7/12/2015	3.998.400	3.623.627	087063	DAVIVIENDA	
SUMINISTRO 089 DE 2015	12/12/2015	139.526.453	126.759.569	996428	BANCOLOMBIA	X
SUMINISTRO 095 DE 2015	29/12/2015	17.953.945	16.277.882	504651	DAVIVIENDA	
SUMINISTRO 101 DE 2015	12/12/2015	120.000.000	109.667.324	996430	BANCOLOMBIA	X
SUMINISTRO 103 DE 2015	23/12/2015	431.890.000	395.179.350	1437 996471	BANCOLOMBIA	
SUMINISTRO 104 DE 2015	23/12/2015	7.974.300	7.224.992	648265	DAVIVIENDA	
SUMINISTRO 109 DE 2015	23/12/2015	17.999.688	16.016.722	648279	DAVIVIENDA	
ORDEN DE SUMINISTRO 01 DE 2015	31/08/2015	24.999.915	22.668.716	995475	BANCOLOMBIA	
SERVICIO 018 DE 2015	6/06/2015	1.300.000	1.189.500	776779	DAVIVIENDA	
	12/12/2015	2.300.000	2.081.500	996427	BANCOLOMBIA	X
SUMINISTRO 038 DE 2016	16/06/2017	19.032.000	16.938.480	596029	DAVIVIENDA	X
	22/07/207	11.712.000	10.423.680	661495	DAVIVIENDA	
SUMINISTRO 078 DE 2017	27/12/2017	19.499.400	17.255.808	686184	DAVIVIENDA	
	29/12/2017	963.080	850.991	685289	DAVIVIENDA	
TOTAL		1.034.785.891				

- ✓ Indica que los cheques números 996428, 996430, 996427 y 59602-9 de BANCOLOMBIA S.A., fueron cobrados y/o endosados a favor del señor Carlos Alberto Cardona Escobar, quien para la fecha de los hechos se desempeñaba como Concejal del Municipio de Sonsón.

Al informe, se adjuntó copia de los siguientes documentos:

1. Oficio con radicado 003230 con fecha del 28 de junio de 2019, del señor Carlos Orozco Loaiza (Folios 11 y 12).
2. Certificado de Existencia y Representación Legal o de Inscripción de Documento-Razón Social: Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S., con fecha de 2019/07/05 (Folios 13 y siguientes)
3. Certificado de Existencia y Representación Legal o de Inscripción de Documento-Razón Social: Ferretería el Progreso de Sonsón S.A.S., con fecha de 2019/07/05 (Folios 18 a 20)
4. Cheque expedido por el Municipio de Sonsón, Nro. 77676-5, DAVIVIENDA, por valor de veintiséis millones trescientos cincuenta y dos mil pesos ($26.352.000), con fecha del 2015/06/6, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón" (Folio 21)
5. Cheque expedido por el Municipio de Sonsón, Nro. KK995482, BANCOLOMBIA, por valor de treinta y seis millones novecientos noventa y seis mil pesos ($36.996.000), con fecha del 2015/04/22, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón (Folio 22)
6. Cheque expedido por el Municipio de Sonsón, Nro. KK996427, BANCOLOMBIA, por valor de dos millones ochenta y un mil quinientos pesos ($2.081.500) con fecha del 2015/12/12, para ser pagado a la orden

de "Ferretería El Progreso de Sonsón. Dicho título fue pagado a CARLOS CARDONA ESCOBAR Y JUAN G. GALEANO, el 21/12/2015 (Folios 23 a 24)

7. Cheque Nro. KK996428 BANCOLOMBIA, expedido por el Municipio de Sonsón, por valor de ciento veintiséis millones setecientos cincuenta y nueve mil quinientos sesenta y nueve ($126.759.569), con fecha del 2015/12/12, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón. Dicho título fue pagado a CARLOS CARDONA ESCOBAR Y JUAN G. GALEANO, el 21/12/20215 (Folios 25 a 26)
8. Cheque expedido por el Municipio de Sonsón, Nro. KK996430 BANCOLOMBIA, por valor de ciento nueve millones seiscientos sesenta y siete mil trescientos veinticuatro pesos ($109.667.324), con fecha del 2015/12/12, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón. Dicho título fue pagado a CARLOS CARDONA ESCOBAR Y JUAN G. GALEANO, el 21/12/20215 (Folios 27 a 28)
9. Formato transaccional Nro. 40241991 de Bancolombia S.A., a través del cual se acredita que la Sociedad Ferretería El Progreso, consignó a la cuenta bancaria Nro. 67231576745 de propiedad de Ferretería El Progreso, la suma de $16.938.480, valor idéntico al percibido con ocasión del Contrato de Suministro 038 de 2016 (en otros apartes se cita como del año 2017). (Folio 29)
10. Proceso Contractual Nro. SI-015 de 2014, que dio origen al Contrato de Suministro N° 001 de 2015 (Folios 30 y siguientes)
11. Proceso Nro. SI-002 de 2015, origen del Contrato de Suministro 020 de 2015 (Folios 139 y siguientes)
12. Proceso Nro. MC-044 de 2015, origen del Contrato de Suministro 033 de 2015 (Folios 271 y siguientes)
13. Proceso Nro. MC-116 de 2015, origen del Contrato de Suministro 084 de 2015 (Folios 329 y siguientes)
14. Proceso Nro. MC-117 de 2015, origen del Contrato de Suministro 085 de 2015 (Folios 397 y siguientes)
15. Proceso Nro. SI-015 de 2015, origen del Contrato de Suministro 088 de 2015. **Fue revocado de mutuo acuerdo** el 14/12/2015 (Folios 464 y siguientes)
16. Proceso Nro. SI-017 de 2015, origen del Contrato de Suministro 101 de 2015 (Folios 571 y siguientes)
17. Proceso Nro. SI-016, origen del Contrato de Suministro 089 de 2015. (Folios 692 y siguientes)
18. Proceso Nro. SI-019, que dio origen al Contrato de Suministro 103 de 2015 (Folios 836 y siguientes)
19. Formulario Del Registro Único Empresarial y Social RUES—Razón Social: Ferretería el Progreso de Sonsón S.A.S., Código: DHPX8X, con fecha de 2014/12/03 (Folio 962 y ss.)
20. Formulario Del Registro Único Empresarial y Social RUES—Razón Social: Ferretería el Progreso de Sonsón S.A.S., Código: 6IINWY, con fecha de 2015/09/30 (Folios 978 y ss.)

Con posterioridad a la presentación de la queja, el señor Obed de Jesús Zuluaga Henao, remite a este Despacho copia de la Sentencia N° 77 del 16 de septiembre de 2019 proferida por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso radicado 05001 23 33 000 2019 01747 00, en donde figura como demandante el señor Leonardo Arnedo Mendoza y demandado Carlos Alberto Cardona Escobar, Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, decisión de primera instancia en la que se decretó la pérdida de investidura del señor Cardona Escobar (Folios 1019 a 1068)

2.2. Investigación Disciplinaria.

Esta Provincial de Instrucción de Rionegro, dispuso la apertura de investigación disciplinaria a través del auto N° 0738 del día 27 de noviembre de 2019, en contra de los señores: **CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR**, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015; **DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO**, Alcalde de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015 y **HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA**, en su condición de Alcalde Encargado de Sonsón, Antioquia, con la finalidad de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria y establecer si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad, de conformidad con lo rituado en el artículo 152 de la Ley 734 de 2002, vigente para la fecha de los hechos (folios 1069 a 1076).

Dentro de esta etapa se allegaron las siguientes pruebas:

- ✓ Certificación de antecedentes disciplinarios y fiscales de los disciplinados (fls.1099 a 1104)
- ✓ El municipio de Sonsón, remite a este Despacho, previa solicitud, copia de los siguientes documentos del señor DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA LÓPEZ : Certificación Laboral, copia del formato E-27 del 30 de octubre de 2011, en donde la Comisión Escrutadora Municipal lo declara Alcalde Municipal de Sonsón, período 2012-2015; acta de posesión del 30 de diciembre de 2011, con efectos a partir del 1 de enero de 2012 ante la Notaria Única del Círculo; copia de la hoja de vida; copia del Decreto N° 067 del 14 de agosto de 2015 por medio del cual se ajusta el Manual Específico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales para empleos del municipio de Sonsón. (fls. 1106 a 1116)
- ✓ El municipio de Sonsón, remite a este Despacho, previa solicitud, copia de los siguientes documentos del señor HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA: Copia del Decreto N° 005 del 14 de enero de 2015, por medio del cual se le encarga como Alcalde de Sonsón, entre los días 18 y 4 de febrero de 2015, mientras dura el período de vacaciones del titular BEDOYA LÓPEZ; copia del Decreto N° 037 del 25 de mayo de 2015, por medio del cual se le encarga como Alcalde de Sonsón, entre los días 28 y 30 de mayo de 2015 y su acta de posesión ante el Juez Primero Promiscuo Municipal de

Sonsón; copia del Decreto N° 043 del 5 de junio de 2015, por medio del cual se le encarga como Alcalde de Sonsón y su respectiva posesión ante el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal, desde esa fecha y hasta tanto se recupere el titular de enfermedad que obligó a su hospitalización; copia de la hoja de Vida; manual de contratación del municipio de Sonsón, vigente para la fecha de los hechos en medio magnético (fls. 1117 a 1125)

- ✓ Procedente del Concejo Municipal de Sonsón, Antioquia, se recibe en este Despacho, en medio magnético, copia de la credencial del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR que lo acredita como Concejal Electo de Sonsón, período 2012-2015; copia de la hoja de vida; copia del Reglamento Interno del Concejo Municipal vigente para la fecha de los hechos y certificados de órdenes de pago de honorarios devengados en 2015 (fl. 1129, medio magnético)
- ✓ Declaración juramentada rendida por la señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante, el 26 de noviembre de 2020 (fls. 1146 a 1148)
- ✓ Declaración juramentada vertida por la señora Erika Mabel Cardona Marulanda, el 26 de noviembre de 2020, quien se abstiene de rendirla dada su relación de parentesco –hija- con el disciplinado CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR (fls. 1149 a 1150)
- ✓ Copia de Sentencia de Segunda Instancia, proferida el 24 de junio de 2021 por la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, por medio del cual se confirma la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 16 de septiembre de 2019. (fls. 1160 a 1201)

Durante esta etapa se dio traslado al informe técnico rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, Seccional Antioquia (cuaderno que consta de 56 folios), sin que los sujetos procesales se pronunciaran frente al mismo (fls. 1152 a 1153).

Se hace énfasis en que la presente investigación se originó frente a los contratos celebrados, al parecer, por interpuesta persona, en la **vigencia 2015** y en la misma decisión, se ordenó compulsar copias para que se investigara lo pertinente a contratos que, por hechos similares, fueron suscritos en 2016 y 2017, de acuerdo al informe.

2.3. Cierre de la Investigación

La Procuraduría Provincial de Instrucción de Rionegro, el 6 de septiembre de 2022, dispuso el cierre de la investigación disciplinaria, decisión notificada por estados el 4 de octubre de 2022 (folio 1215), advirtiendo que el apoderado del disciplinado Dioselio de Jesús Bedoya Henao, presentó alegatos precalificatorios (1219 a 1221).

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

3. IDENTIFICACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS INVESTIGADOS

CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR: Identificado con la cédula de ciudadanía número 70.726.661 de Sonsón; Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, para el período 2012 – 2015.

DIOSELIO BEDOYA LÓPEZ: Identificado con la cédula de ciudadanía número 70.723.794 expedida en Sonsón, Antioquia, en calidad de Alcalde Municipal de Sonsón, período 2012-2015.

HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA: Identificado con la cédula de ciudadanía número 70.727.079 expedida en Sonsón; en su condición de Alcalde (E) del Municipio de Sonsón, Antioquia.

4. DE LA CONDUCTA

4.1. CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR

4.1.1. CARGO ÚNICO

DESCRIPCIÓN DE LA CONDUCTA Y CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR EN QUE SE COMETIÓ.

El señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, identificado con cédula de ciudadanía número 70.726.661 expedida en Sonsón, Antioquia, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015, posiblemente incurrió en falta disciplinaria, al celebrar, por interpuesta persona, con la Alcaldía Municipal de Sonsón, Antioquia, durante la vigencia 2015, y en concurso homogéneo y sucesivo, los contratos que a continuación se relacionan, no obstante la existencia de una causal de inhabilidad:

CONTRATO	VALOR ($)	OBJETO	CONTRATISTA	DURACIÓN
CONTRATO DE SUMINISTRO 001 del 29-01-2015	80.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA PAVIMENTACIÓN Y PARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN, ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 020 del 10-03-2015	120.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA PAVIMENTACIÓN Y PARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN, ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	DOS (2) MESES

CONTRATO DE SUMINISTRO 033 del 30-04-2015 (MÍNIMA CUANTÍA)	6.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CANCHA SINTÉTICA DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 084 del 26-10-2015 (MÍNIMA CUANTÍA)	9.636.710	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA APOYO A FAMILIAS AFECTADAS POR FENÓMENOS NATURALES EN EL MUNICIPIO DE SONSÓN	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	DIEZ (10) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 085 del 26-10-2015	3.998.400	SUMINISTRO DE CAUCHO GRANULADO PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CANCHA SINTÉTICA DEL MUNICIPIO DE SONSÓN ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO N° 101 del 30-11-2015	120.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA EL REPARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA.	QUINCE (15) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO N° 089 del 6-11-2015	139.526.453	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDA URBANA Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	QUINCE (15) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 103 del 07-12-20152015	431.890.000 (INICIALMENTE 374.950.000, ADICIONADO EN $ 56.940.000)	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA PAVIMENTACIÓN DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA.	QUINCE (15) DÍAS

4.1.2. ANÁLISIS DE LOS MEDIOS PROBATORIOS.

La calidad de servidor público del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, se encuentra acreditada en la foliatura, toda vez, que resultó electo como Concejal del municipio de Sonsón, Antioquia, de acuerdo a la certificación expedida por la Comisión Escrutadora de ese municipio en la fecha 30 de octubre de 2011 (fl. 1129, medio magnético)

De acuerdo al cargo imputado, el señor CARDONA ESCOBAR, celebró los

siguientes contratos con el municipio de Sonsón, por interpuesta persona, durante la vigencia 2015[1]:

CONTRATO	VALOR ($)	OBJETO	CONTRATISTA	DURACIÓN
CONTRATO DE SUMINISTRO 001 del 29-01-2015	80.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA PAVIMENTACIÓN Y PARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN, ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 020 del 10-03-2015	120.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA PAVIMENTACIÓN Y PARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN, ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	DOS (2) MESES
CONTRATO DE SUMINISTRO 033 del 30-04-2015 (MÍNIMA CUANTÍA)	6.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CANCHA SINTÉTICA DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 084 del 26-10-2015 (MÍNIMA CUANTÍA)	9.636.710	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA APOYO A FAMILIAS AFECTADAS POR FENÓMENOS NATURALES EN EL MUNICIPIO DE SONSÓN	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	DIEZ (10) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 085 del 26-10-2015	3.998.400	SUMINISTRO DE CAUCHO GRANULADO PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CANCHA SINTÉTICA DEL MUNICIPIO DE SONSÓN ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO N° 101 del 30-11-2015	120.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA EL REPARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA.	QUINCE (15) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO N° 089 del 6-11-2015	139.526.453	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDA URBANA Y RURAL EN EL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	QUINCE (15) DÍAS

[1] Es de advertir que estos fueron los contratos que desde el inicio y de acuerdo al informe generador de esta investigación fueron objeto de la misma, porque del Informe rendido por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, Seccional Antioquia, se relacionan un número de mayor de contratos.

CONTRATO DE SUMINISTRO 103 del 07-12-20152015	431.890.000 (INICIALMENTE 374.950.000, ADICIONADO EN $ 56.940.000)	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA PAVIMENTACIÓN DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA.	QUINCE (15) DÍAS

En el expediente reposa todo el proceso –precontractual, contractual, ejecución y liquidación- que desarrolló la Administración Municipal de Sonsón, frente a cada uno de los contratos, evidenciándose para cada bilateral los documentos exigidos según la modalidad, entre ellos: solicitud de disponibilidad y registro presupuestal, certificados de disponibilidad y registro, estudios y documentos previos, invitación pública para los proponentes interesados, recibo de propuestas con sus respectivos anexos del proponente jurídico interesado, para el caso "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S.", informes de evaluación, copia del contrato o de la comunicación de aceptación de la oferta que en los procesos de mínima cuantía equivale al contrato; actas de inicio, de liquidación, etc., con los cuales se acredita la celebración de los negocios jurídicos detallados y que fueron incorporados a través del auto de apertura de investigación. (fls. 30 a 1017)

El Concejal CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, a su vez, era representante legal de la "Ferretería y Depósito de Materiales el Progreso S.A.S.", establecimiento de comercio inscrito en Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, **el 23 de septiembre de 2014**, dedicado principalmente al comercio al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en establecimientos especializados.

Los ocho (8) contratos relacionados y que nos interesan en esta decisión, fueron suscritos entre el Municipio de Sonsón y la "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S.", establecimiento de comercio que fue inscrito en la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, el **20 de noviembre de 2014**, representado legalmente por Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, dedicado principalmente al comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción.

La siguiente gráfica nos muestra un paralelo, entre la "Ferretería y Depósito de Materiales el Progreso S.A.S." y la "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S.", de acuerdo a los certificados de existencia y representación visibles en el expediente (fls.13 a 20)

Nombre de la Sociedad	**Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.**	**Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.**
Número de Identificación Tributaria	900.772.691-6	900.792.150.9

Representante Legal	Carlos Alberto Cardona Escobar	Yessika Tatiana Velásquez Escalante/Juan Guillermo Galeano Loaiza.
Identificación R/L	70.726.661	1.047.967.709
Fecha de Inscripción en Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.	Septiembre 23 de 2014	Noviembre 20 de 2014
Dirección del Domicilio Principal	Carrera 7 N° 12-47	Carrera 7 N° 12-32
Teléfono Comercial 1	869-17-07	869-17-07
Teléfono Comercial 2	311 706 03 80	311 369 67 04
Correo Electrónico	ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com	ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com
Actividad principal	Comercio al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en establecimientos especializados	Comercio al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería, pinturas, productos de vidrio, equipo y materiales de fontanería y calefacción.

Lo anterior, nos permite concluir que ambas sociedades operaban en el municipio de Sonsón, tenían el mismo número de teléfono fijo y el mismo correo electrónico; igualmente, tenían la misma naturaleza jurídica de sociedades por acciones simplificadas.

En el expediente obra declaración juramentada vertida en este Despacho por la señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante, el 26 de noviembre de 2020 (fls. 1146 a 1148) de la cual tomaremos algunos apartes:

> *(…) PREGUNTADO_ Bajo la gravedad de juramento, al igual que lo hará el resto de la diligencia, informe a este Despacho si usted conoce al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en cuyo caso, indicará las circunstancias de tiempo, modo y lugar de su conocimiento. _ CONTESTO _ Sí lo conozco; no es pariente mío. Lo conozco hace mucho porque vivimos en el mismo pueblo y porque tiene la Ferretería donde laboro, FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO, laboro desde el 2014, soy auxiliar contable allá desde el 2014. (…)*
>
> *PREGUNTADO _Para el año 2015, indique al Despacho si usted cancelaba sus aportes de Seguridad Social, es decir, salud, pensión y riesgos profesionales. En igual sentido y si le consta, dirá quién cancelaba la seguridad social del señor Juan Guillermo Galeano Loaiza. _ CONTESTO _ Nosotros directamente no, la seguridad social nos la siguió pagando la FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO.*
>
> *(…)*
>
> *PREGUNTADO _ En el informe que dio origen a estas diligencias, se dice que el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR es propietario de la "FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO S.A.S.".*

Usted ha laborado allí o ha tenido algún vínculo con esa empresa? El señor Juan Guillermo Galeano Loaiza ha laborado en esta ferretería? En tal evento, por favor precise las fechas. _ CONTESTO _ Ya informé esa situación, Igualmente aún laboro allí. Juan Guillermo Galeano Loaiza, también laboró ahí, pero él se retiró por ahí en el 2017, después de que se liquidó la otra Ferretería.

PREGUNTADO _ En algunas facturas de venta obrantes en la foliatura, se indica que la "FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSON S.A.S.", funciona en la carrera 7 N° 12 – 47, cuando, de acuerdo al Certificado de Cámara de Comercio esa dirección corresponde a la "FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO S.A.S.", de propiedad del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR. ¿Puede explicar esta situación? –El Despacho le pone de presente a la declarante las facturas de venta números 0002 del 9 de febrero de 2015 por valor de $ 80.000.000,oo obrante a folios 2 vto, cuaderno número 1 y factura número 0106 de fecha 19 de diciembre de 2015, por valor de $ 431.890.000 visible a folios 957, cdno número 5. ___ CONTESTO ___ De pronto fue como un error, como ya le dije nosotros no teníamos un local comercial, entonces esa era la dirección donde estábamos, donde nos podían localizar, es que nosotros todo lo manejábamos con licitación, entonces no era necesario como tener un local.

(…)

PREGUNTADO _ Se dice en el informe generador de esta investigación que algunos cheques con los que el Municipio de Sonsón canceló algunos contratos a la "FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSON S.A.S.", fueron cobrados por el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR o endosados a su nombre. Puede aclararnos esta situación? – Se le pone de presente a la declarante los folios 21 a 29-. CONTESTO _ Sí, es que FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO, cuyo representante es el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR no[2] suministraba o nos vendía materiales, por eso se realizaban esos pagos. Se le endosaba el cheque porque se le debía demasiado a esa empresa. Me comprometo a hacerles llegar copia de las facturas de los proveedores que teníamos.

(…)

PREGUNTADO _Qué papel o función desempeñaba el señor JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA en la "FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSON S.A.S."? Tiene usted conocimiento acerca de la ubicación, contacto telefónico o correo electrónico del señor JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA? ___ CONTESTO ___ Los dos éramos socios, es que primero yo fui representante legal y luego fue él, por eso es que algunos contratos los firmo yo y otras él. (…)».

De lo dicho por la señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante en esta declaración, se arriba a las siguientes conclusiones:

[2] Entiéndase "nos" según el contexto de la declaración.

- ✓ La señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante y el señor Juan Guillermo Galeano Loaiza, para la vigencia 2015, eran empleados de la "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.", cuyo propietario era, como ya se ha indicado, el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR.
- ✓ La señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante y el señor Juan Guillermo Galeano Loaiza son socios y representantes legales de la empresa "Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S". y sus aportes a la seguridad social eran cancelados por la "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.", se repite, de propiedad del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR.
- ✓ Se verifica la relación laboral entre Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, con el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR.
- ✓ La empresa "Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S.", no tenía ningún local comercial para su funcionamiento, es decir no poseía un domicilio principal.
- ✓ La sociedad "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S." de propiedad del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, suministraba y/o vendía a la "Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S." representada por el Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, los insumos y materiales para ejecutar el objeto de los contratos suscritos.
- ✓ El beneficiario indirecto de los contratos suscritos por la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S" con el municipio de Sonsón, era el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, quien cobraba o a quien se le endosaban los cheques cancelados por el municipio.

En el plenario, al momento del informe generador de la investigación se citaron tres cheques de BANCOLOMBIA, expedidos por el municipio de Sonsón, en los que se evidenciaba que habían sido cobrados o endosados al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR. Miremos:

- Cheque expedido por el Municipio de Sonsón, Nro. KK996427, BANCOLOMBIA, por valor de dos millones ochenta y un mil quinientos pesos ($2.081.500) con fecha del 2015/12/12, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón. Dicho título fue pagado a CARLOS CARDONA ESCOBAR Y JUAN G. GALEANO, el 21/12/2015 (folios 23 a 24)
- Cheque Nro. KK996428 BANCOLOMBIA, expedido por el Municipio de Sonsón, por valor de ciento veintiséis millones setecientos cincuenta y nueve mil quinientos sesenta y nueve ($126.759.569), con fecha del 2015/12/12, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón. Dicho título fue pagado a CARLOS CARDONA ESCOBAR Y JUAN G. GALEANO, el 21/12/20215 (folios 25 a 26)

- Cheque expedido por el Municipio de Sonsón, Nro. KK996430 BANCOLOMBIA, por valor de ciento nueve millones seiscientos sesenta y siete mil trescientos veinticuatro pesos ($109.667.324), con fecha del 2015/12/12, para ser pagado a la orden de "Ferretería El Progreso de Sonsón. Dicho título fue pagado a CARLOS CARDONA ESCOBAR Y JUAN G. GALEANO, el 21/12/20215 (folios 27 a 28)

Dentro de las pruebas ordenadas al momento de la apertura de investigación disciplinaria, se dispuso solicitar el apoyo a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, Seccional Antioquia, cuyas actuaciones obran en cuadernillo aparte y de donde se extraen algunos apartes, que refuerzan lo hasta ahora indicado:

«(...) ***5.3.*** *Para dar respuesta a lo solicitado por el operador disciplinario en cuanto a:*

✓ *Se hará seguimiento a cada uno de esos pagos realizados a la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S., determinando cuáles de ellos, realmente ingresaron a alguna cuenta del señor Carlos Mario Cardona Escobar.*

Con el fin de obtener la información respecto de las cuentas de ahorro y/o corrientes que se encuentran a nombre del señor CARLOS MARIO CARDONA ESCOBAR, se realizó solicitud de información financiera a Transunión y Datacredito, con el objeto de determinar en cuales entidades bancarias el señor Cardona Escobar tuviera alguna cuenta de ahorros y/o corriente. Luego de lo cual, se recibió respuesta de ambas entidades, donde se logró establecer que las dos cuentas bancarias en el banco Bancolombia, así:

- *Cuenta corriente N° 672-178180-48*
- *Cuenta corriente N° 672-000109-27*

De acuerdo con la información recolectada anteriormente, se solicitó al Banco Bancolombia, se remitiera los extractos de dichas cuentas para los años 2014 y 2015. Enviando dicha entidad financiera la información solicitada.

El estudio se realiza respecto de la información correspondiente a la Cuenta Corriente N° 672-178180-48, ya que, la cuenta corriente N° 672-00010927, informa la entidad financiera que la misma no se encontraba activa para el período solicitado, es decir, los años 2014 y 2015.

Al realizar el análisis de la información remitida por la entidad financiera y relacionándola con los pagos realizados en virtud de los contratos que suscribiera la Alcaldía del municipio de Sonsón y la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." se logró determinar lo siguiente:

Según los pagos realizados mediante cheque por parte de la Alcaldía de Sonsón a la "Ferretería el Progreso Sonsón S.A.S.", se giraron tres cheques

del banco Bancolombia, el día 12 de diciembre del año 2015, de los cuales suman un total de "238.508.443 identificados cada uno así:

- *Cheque N° 996428, por valor de $126.759.569, contrato 089 de 2015*
- *Cheque N° 996430, por valor de $109.667.374 contrato 101 de 2015*
- *Cheque N° 996427, por valor de $2.081.500, contrato 018 de 2016*

Al efectuar el cruce de dicha información con los movimientos financieros de la cuenta corriente N° 672-178180-48, a nombre del señor CARLOS MARIO[3] CARDONA ESCOBAR, del mes de diciembre de 2015, para el periodo entre el 30/11/2015 a 31/12/2015, se encuentra que existe la consignación en la sucursal de Bancolombia del municipio de Sonsón, del día 19 de diciembre de 2015 por valor de $238.508.393, suma que coincide con el valor de los cheques mencionados. *(Negrillas ajenas al texto)*

5.4. *Con el objeto de dar respuesta a lo solicitado relacionado con:*

✓ *Se establecerá si existe la dirección carrera 7 N° 12-32 en el Municipio de Sonsón, Antioquia, reportada en el Certificado de Cámara de Comercio como dirección del domicilio principal de la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S."*

Se remitió solicitud a la Personería del municipio de Sonsón, solicitando verificar la ***dirección Carrera 7 N° 12-32*** *ubicada en dicho municipio. De lo anterior se recibió la respectiva respuesta y se anexa a la misma,* ***certificación de la Secretaría de Planeación del municipio de Sonsón, en la cual se informa que la dirección mencionada "no corresponde a ningún inmueble ya que esta manzana está destinada a uso de espacio público, parque "Plazuela de Henao", ubicada en la Carrera 7 entre calles 12 y 13*** *(…)".* (Negrilla del Despacho).

5.5. Finalmente, con el objeto de atender lo solicitado por esa Procuraduría Provincial, en cuanto a que:

✓ Se determinará, quién cancelaba, para los años 2014 y 2015 la seguridad social de las siguientes personas: Yessika Tatiana Velásquez Escalante, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.047.965.190; Erika Mabel Cardona Marulanda, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.047.967.709 y Juan Guillermo Galeano Loaiza, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.047.968.366.

El Ministerio de Salud, así como La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES-, remiten la información solicitada así:

YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE: identificada con CC 1047965190

- (…)

[3] Entiéndase Alberto

- Entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015: afiliada cotizante dependiente cuyos aportes al SGSSS fueron realizados por el aportante FERRETERIA Y DEPOSITO DE MATERIALES EL PROGRESO SAS identificado con NI 900772691.

  (...)

  JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA, identificado con CC No. 1047968366
- (...)
- Entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015: afiliado cotizante dependiente cuyos aportes al SGSSS fueron realizados por el aportante FERRETERIA Y DEPOSITO DE MATERIALES EL PROGRESO SAS identificado con NI 900772691.

  (...)>>

El Informe Técnico-Científico rendido por funcionarios adscritos a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, Seccional Antioquia, continúa aportando pruebas acerca de los hechos objeto de esta investigación:

- Los dineros entregados y/o consignados por el Municipio de Sonsón, Antioquia, como cancelación de los contratos celebrados con la "Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S." tenían como destino final las cuentas bancarias del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, tal como lo arroja el cruce de movimientos financieros.
- La "Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S." no posee un domicilio principal, la dirección plasmada en el Certificado de Existencia y Representación Legal no corresponde a ningún inmueble.
- La "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S." de propiedad del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, pagaba los aportes del SGSSS de la señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, representantes legales de la "Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S."

En la foliatura, reposan copias de las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas en su orden por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado, dentro de radicado 05001 23 33 000 2019 01747 00, que culminó con la Pérdida de Investidura del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia.

De la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Plena, el 16 de septiembre de 2019 (fls. 1020 a 1068), que decretó la pérdida de investidura del disciplinado CARDONA ESCOBAR, se rescatan algunos apartes que interesan al debate:

«(...) 3. Problema jurídico

48. El demandante fundamenta la solicitud de pérdida de investidura de la siguiente manera:

(…)

La empresa FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO S.A.S Nit.900.772.691-6 de propiedad del señor Concejal, en relación con la cual es accionista y representante legal, es quien en realidad suministró al municipio de Sonsón todos los bines y servicios contratados a través de la empresa fachada FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. Nit 900.792.150-9 la cual estuvo representada por la señora Yessica Velásquez Escalante c.c. 1.047.965.190 y Juan Guillermo Galeano c.c. 1.047.968.366 representantes legales y subordinados laboralmente del señor Concejal y quienes no tienen los recursos económicos necesarios para inyectar un capital tan grande a una empresa que va a ejecutar contratos hasta de $418.999.600 para el año 2015 a tan solo un año de constituida la empresa.

(…)

50. La solicitud de pérdida de investidura impetrada por el ciudadano está sustentada en la causal establecida en el citado numeral 2° del artículo 55 de la Ley 136 de 1994, esto es, por "violación del régimen de inhabilidades incompatibilidades o el conflicto de intereses", a partir de las cuales se le imputa al demandado tres conductas que se enmarcan dentro de la causal y en tal sentido el problema jurídico consistirá en verificar cada una de estas conductas con el fin de determinar si es procedente o no predicar responsabilidad en el corporativo por:

i) Violar el régimen de inhabilidades al celebrar a través de interpuesta persona (FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO S.A.S y a su vez de la FERRETERÍA Y DEPÓSITO DE MATERIALES EL PROGRESO S.A.S.) contratos con el municipio de Sonsón, a pesar de la inhabilidad que tienen los servidores públicos para contratar con el estado de conformidad con el literal f) del artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

(…)

Así las cosas, procede este Tribunal a analizar cada uno de estos planteamientos bajo el análisis de los supuestos fácticos del caso en concreto.

3.1. Sobre la transgresión de la inhabilidad para contratar con el Estado.

51. En sentencia C-903 de 2008 la Corte Constitucional observó la distinción entre las inhabilidades e incompatibilidades providencia en la cual manifestó:

"Las inhabilidades son aquellas circunstancias creadas por la Constitución o la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada para un cargo público (...)y tienen como objetivo primordial lograr la moralización, idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de quienes van a ingresar o ya están desempeñando empleos públicos en tanto que las incompatibilidades consisten en una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien por ese hecho se le impide ocuparse de ciertas

actividades o ejercer simultáneamente las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces en todo caso de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del estado".

52. En el presente caso si bien el demandante hace referencia a la disposición general consagrada en el artículo 55 numeral 2 de la Ley 136 de 1994 que estipula abiertamente el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, es necesario precisar que al presente caso sería aplicable el artículo 8, numeral 1° literal f) de la Ley 80 de 1993 que consagra la inhabilidad de los servidores públicos "artículo 8. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar. 1. Son inhábiles para participar en licitaciones y ***para celebrar contratos con las entidades estatales: ... f) los servidores públicos".***

53. Respecto a la naturaleza de los Concejales, lo cual permite delimitar su responsabilidad, se resalta lo considerado en sentencia C- 222 de 1999 la Corte Constitucional, en que manifestó que la Constitución Política consagra que los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos, pero de otra parte el artículo 123 constitucional establece que los miembros de las corporaciones públicas tendrán la calidad de servidores públicos. Por tal motivo la incompatibilidad consagrada en el artículo 8 numeral 2 literal f) de la Ley 80 de 1993 que determinan que los servidores públicos no pueden contratar con el Estado, es predicable de los concejales, en razón a que estos tienen la calidad de servidores públicos por ser su cargo inherente a la integración de una corporación pública.

(...)

En consecuencia, las inhabilidades que el ordenamiento jurídico impone a los servidores públicos hacen parte de las que cobijan a los concejales y, en consecuencia, su desconocimiento da lugar a la pérdida de investidura. Sobre el particular es pertinente hacer referencia a lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-194 de 1995.

"a) Concejales... en cuanto a la celebración de contratos, la regla constitucional aplicable es la del artículo 127 inciso 1°de la Carta, que cobija a los concejales como servidores públicos y que dice:

"ART. 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales"

(...)

70. Se concluye así, a través de prueba indiciaria (artículo 240-242 del CGP) que el entonces demandado el señor Carlos Alberto Cardona Escobar al momento de ocurrencia de los hechos en el año de 2015, fue propietario y representante legal de la "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso

S.A.S.", y en tal sentido celebró contratos con el municipio de Sonsón por intermedio de una sociedad fachada denominada "Ferretería el Progreso de Sonsón S.A.S." de la cual sus representantes legales los señores Yessika Tatiana Velázquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza eran sus empleados. El suministro para los contratos celebrados con el municipio lo hacía por intermedio de la "Ferretería y Depósito de Materiales el Progreso de Sonsón S.A.S." pero la contratación la dirigía por intermedio y la sociedad "Ferretería el Progreso de Sonsón S.A.S." En igual sentido los cheques con los que se pagaban los contratos se entregaban al entonces vigente concejal el señor Carlos Alberto Cardona Escobar como se evidencia al parecer su nombre y número de cédula en su reverso.

71. Por lo anterior se constata que el señor Carlos Alberto Cárdenas Escobar violó el régimen de inhabilidades al celebrar a través de interpuesta persona contratos con el municipio de Sonsón, actuando en contravía del numeral 1 literal f) del artículo 8 de la Ley 80 de 1993 (…)» (folios 256-280).

Por su parte, el Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia de segunda instancia, radicado 05001 23 33 000 2019 01747 01, calendada el 24 de junio de 2021, confirma la sentencia de primera instancia (fls. 1160 a 1201). A continuación algunos apartes de su argumentación:

«(…)118. De los referidos documentos es dable colegir que la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S., cuyo único socio y representante legal es el señor Carlo Alberto Cardona Escobar, identificado con la cédula de ciudadanía 70.726.661, tenía su sede en la Carrera 7 N° 12-47 de Sonsón, dirección en la que, igualmente, se ubicada, para el año 2015, la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.; ello en la medida en que si bien es cierto que en los documentos de su constitución y en algunos escritos contractuales se señala que el domicilio de esta última ferretería está ubicado en la Carrera 7 N° 12-32 del municipio de Sonsón, cuando la realidad es que tal nomenclatura no tiene existencia física en ese municipio.

(…)

228. Los indicios enunciados consistentes en: (1) la incapacidad de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. para ejecutar sus actividades comerciales y los contratos estatales núm. 020 de 2015, 089 de 2015 y núm. 101 de 2015; (2) la similitud de los documentos de constitución de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. y la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.; (3) el ejercicio de la actividad comercial de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. y Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S. en el mismo sitio, el reporte de la misma información (correo electrónico y línea telefónica) para ambas sociedades y la mala justificación de los testigos frente a las pruebas arrimadas al proceso en lo atinente a este tema; (4) el empleo por parte de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. de los signos distintivos de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S. y la mala justificación en relación con dicha utilización; (5) las relaciones de dependencia de los propietarios y

representantes legales de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S: para con el acusado; (6) la falta de capacidad económica de los propietarios y representantes legales de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. para constituir dicha sociedad y la mala justificación frente a este punto; (7) la identidad de la persona que ejerce el control contable de las precitadas sociedades y la relación de dependencia de aquella con el acusado; (8) la relación parental y de dependencia de las liquidadoras, titular y suplente de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S., (9) la sospecha en relación con el período en que se dio la liquidación de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.; (10) las relaciones comerciales entre las mencionadas sociedades; (11) la apropiación por el acusado de los pagos realizados por la ejecución de los contratos estatales 020, 089 y 101 de 2015; (12) la inexistencia documental sobre los contratantes distintos de la administración municipal de Sonsón, y (13) la existencia de un móvil para transgredir las normas que prohíben a los servidores públicos celebrar contratos estatales, apuntan en una sola dirección, y es la del señor Carlos Alberto Cardona Escobar, concejal del municipio de Sonsón para el período 2012-2015.

(...)

233. Los hechos indicantes son concordantes y los indicios convergen develando, como hecho indicado, que el señor Carlos Alberto Cardona Escobar, con el objetivo de obtener provecho económico del municipio de Sonsón que no podría derivar directamente por encontrarse inhabilitado para celebrar contratos con dicha autoridad de acuerdo con el artículo 8° numeral 1° literal f) de la Ley 80 de 1993, por tener la condición de concejal de ese municipio para el período 2012-2015, auspició, en el año 2014, la creación de una sociedad comercial denominada Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. por parte de sus empleados, para que esta fungiera como contratista del ente territorial, pese a no tener la capacidad para ejecutarlos, contando para dichos efectos, esto es la ejecución, con la Ferretería y Depósitos de Materiales El Progreso S.A.S. cuyo representante legal y propietario era el acusado, sociedad que verdaderamente cumplió con las obligaciones derivadas de los mismos y recibió los beneficios pecuniarios derivados de los acuerdos de voluntades celebrados con el municipio, estructura que se mantuvo hasta que el acusado decidió renunciar al ejercicio de tal dignidad.

(...)

251. La Sala considera que de los hechos probados y los indicios construidos a partir de los mismos es posible establecer que el acusado conocía el régimen de incompatibilidades previsto para los concejales y por ello pretendió, empleando una sociedad intermediaria denominada Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S., eludir la prohibición impuesta por el ordenamiento a los servidores públicos de celebrar contratos estatales, por lo que nos encontramos ante un grado de culpabilidad doloso.

En el anterior contexto, y en la medida en que el acusado conocía el régimen de incompatibilidades que le era aplicable como concejal del municipio de Sonsón, la situación consistente en recibir como pago de los bienes y materiales que suministró a la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S., a través de la Ferretería y Depósito de Materiales de Sonsón S.A.S., la

transferencia de unos cheques librados a favor de aquella ferretería por el ente territorial (municipio de Sonsón) para su cobro, denota que aquel a pesar que conocía que su comportamiento estaba proscrito por el ordenamiento jurídico quiso su realización, por lo que la trasgresión de la incompatibilidad prevista en el artículo 45 numeral 4° de la Ley 136 de 1994, se dio, igualmente, bajo la modalidad dolosa. (…)»

Esta Procuraduría Provincial, una vez analizado el material probatorio arrimado al expediente, encuentra acreditado, que la señora Yessika Tatiana Velásquez y el señor Juan Guillermo Galeano, empleados de la "Ferretería y Depósito de Materiales de Sonsón S.A.S." de propiedad del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, Concejal del Municipio de Sonsón, constituyeron la sociedad "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.", ostentando la calidad de socios y representantes legales, con la finalidad de facilitar la contratación por interpuesta persona con el municipio de Sonsón, toda vez, que CARDONA ESCOBAR, no podía hacerlo con su establecimiento de comercio "Ferretería y Depósito de Materiales de Sonsón S.A.S." por hallarse inhabilitado dada su condición de servidor público de ese ente territorial. Lo anterior, permite evidenciar, que lo que se le atribuye al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, es la aparente celebración, por interpuesta persona, de los negocios jurídicos que aquí se han señalado.

Ahora bien, a esta conclusión se arriba tras entrelazar los diferentes medios probatorios que aquí se han mencionado, pero para mayor claridad se reiteran:

- Los socios y representantes legales de "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.", señora Yessika Tatiana Velásquez y señor Juan Guillermo Galeano, eran empleados de la "Ferretería y Depósito de Materiales de Sonsón S.A.S." cuyo propietario era el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, Concejal de Sonsón, Antioquia, para la vigencia 2015, año de la celebración de los ocho (8) contratos que aquí nos interesan.
- La "Ferretería y Depósito de Materiales de Sonsón S.A.S." pagaba los aportes al Sistema de Seguridad Social de la señora Yessika Tatiana Velásquez y el señor Juan Guillermo Galeano, durante la vigencia 2015.
- Se encuentra establecido que varios cheques cancelados a los representantes legales de la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." fueron abonados a la cuenta bancaria del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, previo endoso de los cheques con los que el municipio de Sonsón, cancelaba los negocios jurídicos.
- La "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." no tenía una dirección o local comercial. La dirección aportada, esto es, Carrera 7 N° 12-32, no existía.
- En los diferentes contratos suscritos entre el municipio de Sonsón y la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.", en las facturas de ventas se colocaba en el membrete información relacionada con dirección, teléfono y correo electrónico de la "Ferretería y Depósito de Materiales de Sonsón

S.A.S.", tal y como se puede observar así:

- Contrato de suministro 01 de 2015 aparece factura de venta por $ 80.000.000 suscrita por Yessika Tatiana Velásquez y allí se indica en el membrete "FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. NIT. 900792150-9, carrera 7 N° 12-47-Sonson Ant. Celular 311 639 01 12" (fl. 132)
- Contrato de suministro 020 de 2015 aparece factura de venta por $ 80.000.000 suscrita por Yessika Tatiana Velásquez y allí se indica en el membrete "FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. NIT. 900792150-9, carrera 7 N° 12-47-Sonson Ant. Celular 311 639 01 12" (fl. 250); igual sucede con factura por valor de $ 25.700.000 del 16-4-2015; factura del 28 de abril de 2015 por valor de $ 25.100.000 (fl. 256) y factura del 15-05-2023 por $ 28.800.000 (fl. 262).
- Igual situación se presentó en las facturas de Contrato de Mínima Cuantía N° 033 de 2015, del 6 de mayo de 2015, por $ 6.000.000 (fl. 325); Contrato N° 084 de 2015, en la factura de venta del 9 de noviembre de 2015 (fl. 388); Contrato N° 085 de 2015, en la factura de venta del 9 de noviembre de 2015 (fl. 460); Contrato N° 101 de 2015, en la factura suscrita por Juan Guillermo Galeano el 4-12-2015 (fls. 688); Contrato N° 089 de 2015, en la facturas suscritas por Juan Guillermo Galeano el 23-11-2015 (fls. 831 y 832) y en Contrato N° 103 de 2015, en la factura suscrita por Juan Guillermo Galeano el 19-12-2015 (fls. 957)

➢ En la presentación de las propuestas en varios de los contratos suscritos por la "Ferretería El Progreso de Sonsón, se evidencia que se cita la dirección y correo electrónico de la "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.", así:

- En Contrato N° 084 de 2015, en la presentación de la propuesta (fls. 360 y 361), la señora Yessika Velásquez Escalante, cita como dirección carrera 7 N° 12-47 y correo electrónico ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com
- En Contrato N° 085 de 2015 (Proceso De Selección Mínima Cuantía) N° 117-2015, en la presentación de la propuesta (fls. 431 y 432), la señora Yessika Velásquez Escalante, cita como dirección carrera 7 N° 12-47, Sonsón.
- En Contrato N° 101 de 2015, en la presentación de la propuesta (fls. 633), la señora Yessika Velásquez Escalante, cita como dirección carrera 7 N° 12-47 y correo electrónico ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com; teléfono 869 17 07
- En Contrato N° 089 de 2015, en la presentación de la propuesta (fls. 762), la señora Yessika Velásquez Escalante, cita como dirección carrera 7 N° 12-47 y correo electrónico ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com; teléfono 869 17 07

- En Contrato N° 103 de 2015, en la presentación de la propuesta (fls. 905), el señor Juan Guillermo Galeano Loaiza, cita como dirección carrera 7 N° 12-47 y correo electrónico ferreteriaelprogreso2014@hotmail.com; teléfono 869 17 07

Estos hechos nos indican que realmente la persona beneficiada con la ejecución de los contratos ya relacionados, era el propietario de la "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.", señor CARDONA ESCOBAR. Es que este tipo de conductas, no saltan a la vista, corresponde auscultar y realizar análisis que permitan arribar a la conclusión de que realmente se creó una sociedad comercial para aparentar que se contrataba con ella, cuando en realidad, era otra la que ejecutaba el contrato y recibía la contraprestación económica.

Es precisamente en este sentido, que el Consejo de Estado, al pronunciarse sobre el proceso de pérdida de investidura del señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, decisión a la que ya hemos hecho referencia ((fls. 1160 a 1201) realiza un estudio muy completo de la prueba indiciaria que sirvió de fundamento para decretarla:

> «(...) 191. El indicio, entonces, como medio probatorio autónomo, se concibe como un hecho conocido del cual se infiere otro desconocido, por virtud de una operación lógico-analítica sustentada en las reglas de la experiencia o en principios técnico o científicos y se integra por los siguientes elementos: (1) los hechos indicadores; (2) el hecho que se pretende demostrar; y (3) la relación lógica entre aquél y éste, cimentada en las reglas de experiencia, de la técnica, de la lógica o de la ciencia, construida por el operador jurídico mediante una inferencia que permite tener como cierto probable, la existencia del hecho que se quiere acreditar.
>
> 192. Por ello, a partir de hechos indicadores como los probados anteriormente (numerales 168 a 187), y apoyados en las reglas de la experiencia, de lógica y de la ciencia, se deducirá o inferirá la existencia de un supuesto fáctico desconocido o hecho indicado, labor que solo puede llevarse a cabo mediante el análisis de una pluralidad de indicios concordantes que, en su conjunto, apunten en el mismo sentido, pero que sopesados en forma separada podrían arrojar conclusiones discordantes.
>
> 193. **Indicio Núm 1: La incapacidad de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. para desarrollar su actividad comercial y por ello de ejecutar los contratos celebrados con el municipio de Sonsón**. (...) surge evidente que la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. no contaba con la infraestructura requerida para desarrollar su actividad comercial principal.
>
> (...)
>
> 197. **Indicio Núm 2: Similitud de los documentos de constitución**. Se puso en evidencia la coincidencia de los documentos de constitución de las sociedades, lo que indicaría que fueron redactados por las mismas personas.

198. **Indicio Núm 3: La actividad comercial de Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. y la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S. se desarrollan en el mismo lugar**. No puede pasarse por alto que la única dirección existente reportada por los representantes legales y socios de la Ferretería El Progreso Sonsón S.A.S. (Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza) y donde era posible localizarlos coincidía con el domicilio principal y la ubicación del establecimiento de comercio de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S. esto es, la carrera 7 No 12-47 del municipio de Sonsón.

(...)

202. **Indicio Núm 4: Empleo de signos distintivos de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso por parte de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.** (...) permite inferir que se buscaba identificar al proponente con un mismo origen empresarial, esto es, el de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S., pues no de otra manera puede interpretarse la falta de quejas, denuncias o manifestaciones ante tal conducta por parte de quien ostenta la propiedad y representación legal de esta sociedad.

(...)

204. **Indicio Núm 5: Las relaciones de dependencia.**
La señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante, quien constituyó la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. y ostentó la condición de socia y representante legal de tal ferretería era, al mismo tiempo, empleada de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S., de propiedad del concejal acusado, señor Carlos Alberto Cardona Escobar, desempeñándose como auxiliar contable, encargada de la contabilidad y de la parte administrativa de tal ferretería

205. Asimismo, el señor Juan Guillermo Galeano Loaiza, quien ostentó la condición de representante legal de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S., fue a mismo tiempo, empleado de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S., de propiedad del concejal acusado, señor Carlos Alberto Cardona Escobar, desempeñándose como vendedor.

(...)

207. **Indicio Núm 6: La falta de capacidad económica**. Surge evidente la incapacidad económica de la señora Yessika Tatiana Velásquez Escalante y el señor Juan Guillermo Galeano Loaiza para pagar el capital con el cual se constituyó la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. y que fue fijado en la suma de $200.000.000.

(...)

213. **Indicio Núm 7: Identidad en la persona que ejerce el control contable en las sociedades y relación de dependencia**.

(...)

216. **Indicio Núm 8: La relación parental y de dependencia entre el acusado y las liquidadoras principal y suplente de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.**

(...)

217. **Indicio Núm 9: Tiempo sospechoso en que se procedió a la liquidación de la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.**

(...)

220. **Indicio Núm 10: Las relaciones comerciales existentes entre las sociedades comerciales Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S. y la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.** (...) la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. no contaba con la capacidad para desarrollar la actividad comercial de comercio al por mayor de materiales de artículos de ferretería, pinturas y productos, limitándose a la subcontratación de los materiales de construcción que debía suministrar, principalmente, al municipio de Sonsón, lo que hacía necesaria la existencia de una persona que pudiera proveer los elementos necesarios para el cumplimiento de los acuerdos de voluntades celebrados por aquella ferretería, que no es otra que la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S. de propiedad del señor Carlos Alberto Cardona Escobar.

222. **Indicio Núm 11: Los pagos realizados por la ejecución de los contratos estatales celebrados por la Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S., terminaron en poder del acusado.** Está documentada la transferencia, mediante endoso y entrega del título, al señor Carlos Alberto Cardona Escobar, de los cheques KK995882 de 22 de abril de 2015 (contrato núm. 020); KK996428 de 12 de diciembre de 2015, con el cual se cancelaron la totalidad de las obligaciones adeudadas por el municipio de Sonsón con ocasión del Contrato núm. 089 de 2015; y KK996430 de 12 de diciembre de 2015, con el cual se solventaron la totalidad de las obligaciones adeudadas por el municipio de Sonsón con ocasión del Contrato núm. 101 de 2015, lo cual implica que quien recibió los beneficios derivados de tales contratos estatales fue, en últimas, el propio acusado.

(...)

227. **Indicio Núm 13: El móvil.** La Sala entienda que le asistía al acusado, Carlos Alberto Cardona Escobar, un móvil para trasgredir la prohibición contenida en el artículo 8° numeral 1° literal f) de la Ley 80 de 1993 que proscribe la posibilidad de que los servidores públicos puedan celebrar contratos con entidades estatales, consistente en recibir los beneficios económicos de la celebración de contratos estatales que de manera directa no puede celebrar.

(...)

230. Los hechos indicantes son concordantes y los indicios convergen develando, como hecho indicado, que el señor Carlos Alberto Cardona Escobar, con el objetivo de obtener provecho económico del municipio de Sonsón que no podría derivar directamente por encontrarse inhabilitado para celebrar contratos con dicha autoridad de acuerdo con el artículo 8° numeral 1° literal f) de la Ley 80 de 1993, por tener la condición de concejal de ese municipio para el periodo 2012-2015, auspició, en el año 2014, la creación de una sociedad comercial denominada Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S. por parte de sus empleados, para que esta fungiera como contratista del ente territorial, pese a no tener la capacidad para ejecutarlos contando para dichos efectos, esto es la ejecución, con la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S., cuyo representante legal y propietario era el acusado, sociedad que verdaderamente cumplió con las obligaciones derivadas de los mismos y recibió los beneficios pecuniarios derivados de los acuerdos de voluntades celebrados con el municipio, estructura que se mantuvo hasta que el acusado decidió renunciar al ejercicio de tal dignidad. (...)». (Negrillas intencionales)

Conteste con lo analizado, considera el Despacho que el disciplinado, señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR al momento de la ocurrencia de los hechos era el propietario y representante legal de la Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S., y así mismo ostentaba la condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, y en tal virtud celebró los contratos ya relacionados por intermedio de la sociedad denominada "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." representada legalmente por Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, quienes a su vez se desempeñaban como empleados de la "Ferretería y Depósito de Materiales El Progreso S.A.S.", desconociendo, al parecer, el régimen de inhabilidades, al celebrar, a través de interpuesta persona, los negocios jurídicos con el municipio de Sonsón, actuando en contra de lo previsto en el artículo 8°, numeral 1°, literal f) de la Ley 80 de 1993.

4.1.3.DE LA TIPICIDAD

Normas presuntamente violadas, concepto de violación y modalidad específica de la conducta.

Con la conducta descrita en el acápite anterior, el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015, al parecer infringió las normas que a continuación se indican:

Constitución Política

> **Artículo 127.** Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.
>
> (...)

Ley 80 de 1993

> **Artículo 8**. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar.
>
> 1° Son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales:
>
> (...)
>
> f) Los servidores públicos.
>
> (...)

Adecuación normativa.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley 1952 de 2019, constituye falta disciplinaria: «[...] la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y **violación del régimen de inhabilidades**, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley».

El comportamiento que se le imputa al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015, encuadra en la descripción típica contenida en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002[4], vigente para la fecha de los hechos, que señala:

> **«Artículo 48. Faltas gravísimas**
>
> **17. Actuar** u omitir, **a pesar de la existencia de causales de** incompatibilidad, **inhabilidad** y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

[4] Derogado por la Ley 1952 de 2019 Artículo 56 numeral 1

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Concepto de violación.

El señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, resultó electo como Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, para el período 2012-2015 y durante la vigencia 2015, celebró, por interpuesta persona, los siguientes contratos:

CONTRATO	VALOR ($)	OBJETO	CONTRATISTA	DURACIÓN
CONTRATO DE SUMINISTRO 001 del 29-01-2015	80.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA PAVIMENTACIÓN Y PARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN, ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 020 del 10-03-2015	120.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA LA PAVIMENTACIÓN Y PARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN, ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	DOS (2) MESES
CONTRATO DE SUMINISTRO 033 del 30-04-2015 (MÍNIMA CUANTÍA)	6.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CANCHA SINTÉTICA DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 084 del 26-10-2015 (MÍNIMA CUANTÍA)	9.636.710	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA APOYO A FAMILIAS AFECTADAS POR FENÓMENOS NATURALES EN EL MUNICIPIO DE SONSÓN	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	DIEZ (10) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO 085 del 26-10-2015	3.998.400	SUMINISTRO DE CAUCHO GRANULADO PARA EL MANTENIMIENTO DE LA CANCHA SINTÉTICA DEL MUNICIPIO DE SONSÓN ANTIOQUIA	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	OCHO (8) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO N° 101 del 30-11-2015	120.000.000	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA EL REPARCHEO DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA.	QUINCE (15) DÍAS
CONTRATO DE SUMINISTRO N° 089 del 6-11-2015	139.526.453	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN PARA EL MEJORAMIENTO DE VIVIENDA URBANA Y	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: YESSIKA	QUINCE (15) DÍAS

		RURAL EN EL MUNICIPIO DE SONSÓN.	TATIANA VELASQUEZ ESCALANTE.	
CONTRATO DE SUMINISTRO 103 del 07-12-20152015	431.890.000 (INICIALMENTE 374.950.000, ADICIONADO EN $ 56.940.000)	SUMINISTRO DE MATERIALES PARA PAVIMENTACIÓN DE VÍAS URBANAS DEL MUNICIPIO DE SONSÓN.	FERRETERÍA EL PROGRESO DE SONSÓN S.A.S. REPRESENTANTE LEGAL: JUAN GUILLERMO GALEANO LOAIZA.	QUINCE (15) DÍAS

Los contratos en cuestión fueron suscritos por la Administración Municipal de Sonsón, Antioquia, con los representantes legales de la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.", Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, quienes para el año 2015, fecha de suscripción de los bilaterales, se desempeñaban como empleados de la "Ferretería y Depósito de materiales El Progreso S.A.S." de propiedad del señor Carlos Cardona Escobar.

De acuerdo a lo expuesto en el análisis de los elementos probatorios, se evidencia que el señor Carlos Alberto Cardona Escobar, en su condición de Concejal de Sonsón, Antioquia, estaría inhabilitado para contratar, por interpuesta persona, por lo que posiblemente incurrió en una causal de inhabilidad, por cuanto al ostentar la calidad de servidor público, no podía contratar, directa ni indirectamente, con entidades estatales, para el caso que nos convoca, el municipio de Sonsón, Antioquia.

El artículo 127 Superior, señala que los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos.

En el mismo sentido, el artículo 8°, numeral 1°, literal f), de la Ley 80 de 1993, señala que los servidores públicos son inhábiles para participar en licitaciones y para celebrar contratos con las entidades estatales.

El artículo 123 de la Constitución Nacional, señala quiénes ostentan la calidad de servidores públicos y entre otros, dispone que lo son los miembros de las Corporaciones Públicas, para el caso, Concejo Municipal, por lo que el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, se encontraba inhabilitado para celebrar contratos directamente o por interpuesta persona con entidades estatales.

Así las cosas, atendiendo a la disposiciones ya citadas –artículo 127 Constitución Nacional de Colombia y artículo 8°, numeral 1°, literal f), de la Ley 80 de 1993- al parecer el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, celebró los mencionados contratos durante la vigencia 2015, por intermedio de la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S.", representada legalmente por Yessika Tatiana Velásquez Escalante y Juan Guillermo Galeano Loaiza, quienes para el año 2015, fecha de suscripción de los negocios jurídicos, se desempeñaban como empleados de la "Ferretería y

Depósito de materiales El Progreso S.A.S." de propiedad del disciplinado CARDONA ESCOBAR, quien para todos los efectos cumplió con el objeto de los bilaterales, no obstante, la inhabilidad que sobre él recaía, por su calidad de Concejal de ese ente territorial, de acuerdo a lo expuesto en análisis precedente.

Adicional a lo dicho, se trata de una conducta realizada en **concurso homogéneo y sucesivo**, de conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Ley 1952 de 2019, porque con varias acciones se infringió varias veces la misma disposición disciplinaria.

Modalidad de la conducta.

Al tenor de lo señalado en el artículo 27 de la Ley 1952 de 2019: "La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo".

Para el caso que nos ocupa, la conducta reprochada al servidor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, Concejal de Sonsón, período 2012-2015, se describe realizada en la modalidad de comisión por acción, al celebrar, por interpuesta persona, con la Alcaldía del Municipio de Sonsón, Antioquia, los contratos ya relacionados, a pesar de estar incurso en una causal de inhabilidad.

4.1.4. DE LA ILICITUD SUSTANCIAL.

El Código General Disciplinario, en el artículo 9, definió la ilicitud sustancial en los siguientes términos:

> "**Artículo 9.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 2094 de 2021> Ilicitud sustancial. La conducta del disciplinable será ilícita cuando afecte sustancialmente el deber funcional sin justificación alguna."

Con el fin de establecer si una conducta es o no sustancialmente ilícita, es preciso indagar por el resultado práctico o por la afectación efectiva del **interés jurídico** que persigue.[5] Las normas disciplinarias tienen como finalidad encauzar la conducta de quienes cumplen funciones públicas mediante la imposición de deberes con el objeto de lograr el cumplimiento de los cometidos fines y funciones estatales, el objeto de la protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas, el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública.[6]

[5] Henry Villaraga Oliveros, Ibáñez, 2014, Estructura del ilícito disciplinario y otras Disquisiciones Dogmáticas, pág. 275.
[6] Corte Constitucional, C-948 de 2002.

Es la afectación del deber funcional la que determina la antijuridicidad, no se trata de un desconocimiento o una simple infracción del deber legal, sino que impone que sustancialmente se atente contra el Estado, sus fines en el marco de la prestación del servicio, o el desarrollo de la labor, o "su campo dinámico, que es el mismo práctico, que concreta objetivamente la acción respecto de la cual se va a predicar la contrariedad del ordenamiento disciplinario"[7]

El deber funcional puede ser comprendido entonces, como una armónica combinación de elementos misionales y jurídicos que posibilitan el cumplimiento de los fines del Estado, por cuanto las funciones del agente estatal se encuentran en una relación de medio a fin respecto de los mismos objetivos del Estado. Las expectativas de los ciudadanos en relación con el Estado solo pueden cristalizarse a través del cumplimiento de las funciones de sus servidores, de suerte que los fines de aquél constituyen al mismo tiempo el propósito de las funciones de éstos.[8]

La función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios que garantizan el ejercicio de la misma, según se desprende del artículo 23 de la ley 1952 de 2019.

> "**Artículo 23.** Garantía de la función pública. Con el fin de salvaguardar la **moralidad pública**, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes. (Negrilla intencional)

La conducta presuntamente irregular atribuible al implicado, al parecer desconoció los principios que rigen la función pública, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

> "**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, **moralidad**, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
>
> Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley". (Negrilla del despacho).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, en su artículo 3° consagró:

[7] Isaza Serrano, Carlos Mario op. Ci pág. 148
[8] Alejandro Ordoñez Maldonado. De la Ilicitud Sustancial a lo Sustancial de la Ilicitud, P. 35.

> **"Artículo 3. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.
>
> Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, **moralidad**, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.
>
> [...]
>
> 5. 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.
>
> [...]." (Negrillas del despacho).

Los servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, están llamados a garantizar los principios, derechos y deberes concebidos en la Carta Superior y la ley. En el caso que en esta decisión se aborda, el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, al parecer no observó el principio de moralidad establecido en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 23 de la Ley 1952 de 2019, el cual debe orientar a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, la conducta asumida por el disciplinado, en calidad de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, posiblemente reviste ilicitud sustancial, porque con esta se afecta el deber funcional, desconociendo el principio de moralidad que gobierna la función pública, al celebrar por interpuesta persona, en la vigencia 2015, los contratos que ya se han indicado, con el Municipio de Sonsón, Antioquia, pese a la existencia de una causal de inhabilidad, sin justificación alguna.

El servidor público vinculado al Estado debe ser modelo para la sociedad y ello en virtud justamente de las funciones misionales encomendadas, pilares estos que han sido afectados con la conducta que en este expediente se investiga.

Por lo anterior, el disciplinado posiblemente contravino el principio de moralidad pública, que regula y garantiza la función pública, desconociendo el régimen de inhabilidades, alejándose con su comportamiento de los fines estatales que buscan la garantía de los principios, derechos y deberes y que juró cumplir al momento de tomar posesión del cargo para el cual fue elegido popularmente.

Sobre el **principio de moralidad**, la Corte Constitucional, indicó:

> "[...] Es posible afirmar que la moralidad pública (i) es un elemento adicional en la constitucionalización de los derechos de los ciudadanos, (ii) es fuente

de limitaciones de derechos constitucionales, en tanto permite al Estado imponer restricciones con el objetivo de armonizar proyectos de vida disímiles en el contexto de una democracia, (iii) **está compuesta por los principios que se encuentran en relación de conexidad necesaria con la idea de Estado social y democrático de derecho, cuales son**, entre otros: dignidad humana, la búsqueda de la paz, el pluralismo y la tolerancia [...]"[9]

La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, expresó en sentencia del 15 de mayo de 2008, sobre el principio de moralidad, que:

"[...]La moral como principio constitucional aparece en seis oportunidades en la Carta y debe ser siempre entendida como "moral social", así: en la obligación del Estado de ejercer inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (artículo 67); en la extinción del dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social (artículo 34); **en la función administrativa que se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad** (artículo 209); en la obligación de los congresistas de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración (artículo 182); en las acciones populares, que podrán ser invocadas para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con la moral administrativa (artículo 88); y, como causa de formulación de peticiones por parte de los miembros de la fuerza pública (artículo 219) (11).

La moralidad no responde a exigencias confesionales o subjetivas, sino al marco ético conceptual, propio de la moral media o social al que se refiere la Constitución en su artículo 34.

El principio de moralidad busca la honestidad en la actuación de los servidores públicos. Se proponen como ejemplos contrarios a tal moral **(i)** el irrespeto a la autoridad jerárquica, **(ii)** las faltas contra la honra de las personas o su intimidad, **(iii)** el trato discriminatorio o vejatorio contra alguien, **(iv)** la traición del interés nacional en beneficio del exterior, **(v)** las afrentas a la dignidad inherente a la persona humana, **(vi)** la expedición de actos administrativos **o celebración de contratos con desconocimiento del régimen de inhabilidades**, **(vii)** incompatibilidades y **(viii)** requisitos o calidades para el desempeño de la función pública[...]"[10]. (Resaltado fuera de texto).

Así las cosas, la conducta descrita anteriormente, atribuida al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015, al parecer es típica, toda vez que se adecúa a la falta gravísima contenida en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002[11], y posiblemente, puede revestir ilicitud sustancial, porque al

[9] Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-301 del 25 de marzo de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet
[10] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 15 de Mayo de 2008, Radicado 29206. M.P. Yesid Ramírez Bastidas.
[11] Derogado por la Ley 1952 de 2019 Artículo 56 numeral 1

celebrar por interpuesta persona los mencionados contratos con el Municipio de Sonsón, Antioquia, presuntamente desconoció el principio de moralidad, rector de la función administrativa.

4.1.5. DE LA NATURALEZA DE LA FALTA

La Ley 1952 de 2019 en su artículo 47 establece los criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, y las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en el Libro II Parte Especial, Título Único La descripción de las faltas disciplinarias en particular, Capítulo I Faltas Gravísimas del Código General Disciplinario.

Para el caso que nos ocupa, se le ha imputado al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, la presunta incursión en la falta disciplinaria descrita en el numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002[12], calificada en forma provisional como falta **GRAVÍSIMA**. En consecuencia, el Despacho queda relevado de acudir a los criterios establecidos en el artículo 47 del Código General Disciplinario.

4.1.6.DE LA CULPABILIDAD

El Código General Disciplinario, en el artículo 10, consagró lo siguiente:

> "**Artículo 10.** Culpabilidad. 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".

La categoría de la culpabilidad en materia disciplinaria exige que se den los siguientes presupuestos ii) imputabilidad, esto es, quien no es determinable por la norma, por haber cometido la conducta en una causal de inimputabilidad, no es culpable; ii) juicio de reproche o exigibilidad del cumplimiento del deber o de comportamiento acorde con el deber; iii) conocimiento de los elementos que estructuran la conducta que se reprocha; iv) voluntad para realizar u omitir el cumplimiento del deber y, v) conocimiento de la prohibición o del deber, es decir, del tipo disciplinario.

En pocas palabras, conocimiento del hecho que se realiza y el conocimiento de la exigencia del deber expresados en la determinación de quebrantar un deber funcional.

[12] Derogado por la Ley 1952 de 2019 Artículo 56 numeral 1

Así las cosas, le corresponde al operador disciplinario analizar la forma de culpabilidad en la comisión de la falta, determinando si la conducta se realizó a título de dolo o culpa.

La dogmática del derecho disciplinario se refiere a la culpabilidad en los siguientes términos:

> *"La culpabilidad disciplinaria se hace recaer, por una parte, en el juicio de reproche que se presenta por la exigibilidad de comportamiento diverso en que podía y debía actuar el agente y, por otra, en la accesibilidad normativa que el disciplinado tenía al momento de cometer el hecho o la posibilidad de conocer la prohibición, y en el dolo y la culpa. [...] La expresión conciencia de la ilicitud, como elemento del dolo, está referida al dato psíquico de la efectiva representación del carácter prohibido del hecho en el momento de su comisión. Así la representación de que el hecho está genéricamente prohibido puede ser, en ciertas circunstancias, el reflejo motivatorio mínimo a partir del cual el servidor público debe contar con la seria posibilidad de la existencia de una norma prohibida que proscriba su comportamiento"*[13],

La misma doctrina continúa definiendo el dolo, culpa gravísima, culpa grave y culpa leve:

> **"Dolo**. Comprende el elemento anímico que se encuentra en las expresiones como "el que con el fin", "con el propósito", "a sabiendas", "de mala fe", "para", en cuanto contiene verbos rectores finalísticos.
>
> En materia disciplinaria el dolo está integrado por los elementos de voluntad, conocimiento de los hechos, conciencia de la antijuridicidad y representación, empero, la voluntad y la representación son elementos accidentales si están presentes, con más razón se atribuye esta forma de culpabilidad, empero si no lo están y sí los restantes, ellos son suficientes para la imputación dolosa. Tal aseveración tiene su soporte en que para el dolo disciplinario los elementos fundamentales y suficientes son el conocimiento del hecho que se realiza y el conocimiento de la exigencia del deber, es decir, el conocimiento de la ilicitud de la conducta, pues los servidores públicos tienen como principal responsabilidad el conocimiento de las funciones y de los deberes propios del cargo."
>
> **"Culpa gravísima**: Cuando se incurre en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento".
>
> **"Culpa grave**: (...) Cuando se incurre en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones."

[13] Dogmática Practicable Del Derecho Disciplinario, Esiquio Manuel Sánchez Herrera, Pag.51 ss

Efectuadas las anteriores precisiones analizaremos el caso en concreto con relación al grado de responsabilidad que se estima le puede caber al funcionario investigado.

Señala el legislador que en esta materia está proscrita o prohibida la responsabilidad objetiva y las conductas sancionables, solo lo son a título de dolo o culpa. Por su parte, el artículo 28 del Código General Disciplinario, establece que la conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización

De lo que en este caso concreto se ha evidenciado, tenemos que está provisionalmente demostrado que, al parecer, el señor **CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR**, identificado con cédula de ciudadanía número 70.726.661 expedida en Sonsón, Antioquia, en calidad de Concejo Municipal de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015, actuó con conciencia de lo que estaba realizando, es decir, encaminó su voluntad a producir el resultado, pese a que conocía las consecuencias de sus actos y, empero, tomó la decisión de llevar a cabo la conducta, contrariando con ella las normas señaladas en párrafos anteriores. Debe anotarse que, en este caso, se arriba a la noción del dolo a través de todos los medios indiciarios que fueron tratados al momento de realizar el análisis probatorio.

De esta manera, es probable establecer que el disciplinado conocía el régimen de inhabilidades previsto para los concejales, por lo tanto, pretendió eludir la inhabilidad impuesta por el ordenamiento jurídico, entendida como la circunstancia que limita la capacidad para ejercer función pública o contratar con el estado, para celebrar directa o indirectamente contratos con el Estado, empleando subrepticiamente a la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." para celebrar, en la vigencia 2015, una serie de contratos con el Municipio de Sonsón, Antioquia, a fin de obtener provecho de los negocios jurídicos.

Así las cosas, la falta disciplinaria en la que, al parecer, incurrió el señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, provisionalmente, la califica este Despacho, como **GRAVÍSIMA** cometida a título de **DOLO.**

4.1.7. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL DISCIPLINADO.

A esta altura procesal, el disciplinado CARLOS ALBERTO CARGONA ESCOBAR no ha comparecido al proceso ni presentó alegatos precalificatorios.

En ese orden de ideas, esta Procuraduría Provincial de Instrucción considera que en el caso *sub examine*, la evaluación de las pruebas allegadas permiten afirmar que se cumplen los presupuestos del artículo 222 de la Ley 1952 de 2019, para elevar pliego de cargos en contra del señor **CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR,** por cuanto:

(i) está objetivamente demostrada la falta.
(ii) (ii) existe prueba que en principio compromete la responsabilidad del disciplinado, frente al cargo que en esta providencia se le imputa.

5. OTRAS CONSIDERACIONES

La evaluación de la investigación disciplinaria conduce a la formulación de cargos cuando esté demostrada objetivamente la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del disciplinado, de conformidad con el artículo 222 de la Ley 1952 de 2019. Contrario sensu, en los casos de terminación del proceso disciplinario previsto en el artículo 224 ibídem y en los eventos del artículo 90 y 213 de la misma normativa, esto es, si no han surgido pruebas que permitan formular cargos, se archivará definitivamente la actuación.

Por los hechos informados al inicio de esta decisión, también fueron vinculados a la investigación disciplinaria los señores DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO, Alcalde del municipio de Sonsón, para el período 2012-2015 y HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA, quien ejerció en varias oportunidades como Alcalde encargado, en la vigencia 2015, así: Mediante Decreto N° 005 del 14 de enero de 2015, por medio del cual se le encarga como Alcalde de Sonsón, entre los días 18 enero y 4 de febrero de 2015, mientras dura el período de vacaciones del titular BEDOYA LÓPEZ; a través del Decreto N° 037 del 25 de mayo de 2015, por medio del cual se le encarga como Alcalde de Sonsón, entre los días 28 y 30 de mayo de 2015, posesionado ante el Juez Primero Promiscuo Municipal de Sonsón y mediante Decreto N° 043 del 5 de junio de 2015, por medio del cual se le encarga como Alcalde de Sonsón, posesionado ante el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal, desde esa fecha y hasta tanto se recupere el titular de enfermedad que obligó a su hospitalización.

Del material probatorio arrimado a la foliatura, encuentra el Despacho que el señor DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO, Alcalde de Sonsón, suscribe para la vigencia 2015, todos los contratos celebrados con la "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S." con excepción del Contrato de Suministro N° 001 del 29 de enero de 2015, que fue suscrito, en calidad de Alcalde Encargado, por el señor HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA, el 29 de enero de 2015, pero para cuando ello ocurrió, la etapa precontractual, ya se encontraba agotada.

Este Despacho considera, frente a la situación fáctica que se investiga, que los aquí disciplinados BEDOYA HENAO Y SÁNCHEZ PAREJA, se limitaron a suscribir los contratos, una vez los funcionarios a cargo de la etapa precontractual agotaron dicha fase y dieron su aprobación frente al cumplimiento de requisitos habilitantes para la "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S." en los diferentes procesos contractuales que se adelantaban y que dieron origen a los contratos que aquí se cuestionan.

Significa lo anterior que esta Provincial, no tiene elementos de juicio para predicar un incumplimiento de los deberes funcionales de estos dos servidores y que las irregularidades que aquí se debaten no serían atribuibles a ellos, porque no obstante, ser los directores de la contratación para la fecha de los hechos -uno como Alcalde titular y el otro como encargado- fueron otros servidores quienes definieron que la "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S." cumplía con los requerimientos exigidos y que era la seleccionada para ejecutar los diferentes objetos de los procesos contractuales.

El fenómeno conocido como la desconcentración, plantea una distribución de competencias al interior de la persona jurídica pública para garantizar la eficiencia y eficacia en la realización de su misión y sus objetivos; desconcentración de funciones que no descarga responsabilidad de cada una de las jerarquías superiores en las jerarquías inferiores, simplemente las distribuye en correlación con las competencias: cada cual se hace responsable de lo suyo, de lo que le corresponde legalmente hacer en el marco de las competencias institucionales, y cada cual debe llevar a cabo sus competencias con idoneidad y diligencia para garantizar ese desempeño idóneo de sus funciones, así mismo, de cada funcionario se exige un conocimiento básico, así como el manejo de una información mínima que le permita llevar a cabo sus competencias en forma adecuada.

Coherente con lo dicho, se dispondrá el archivo de la investigación en favor de los disciplinados DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO Y HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 1952 de 2019 y en los eventos de los artículos 90 y 213 ibídem.

El doctor Luis Guillermo Restrepo Herrera, apoderado del señor BEDOYA HENAO, presentó alegatos precalificatorios y solicita que el Despacho disponga el archivo de la investigación en favor de su prohijado, argumentando, en primer lugar, la inexistencia de prueba de su responsabilidad en los hechos que se investigan y en segundo lugar, el señor DIOSELIO DE JESÚAS BEDOYA LÓPEZ, al suscribir los contratos a los que se ha hecho alusión, actúo con la convicción errada e invencible que su conducta no constituía falta disciplinaria, según las voces del artículo 28, numeral 6° de la Ley 734 de 2002 o artículo 31, numeral 8° de la Ley 1952 de 2019, referidos a las causales de exclusión de responsabilidad disciplinaria.

De acuerdo a lo ya expuesto por el Despacho, hay total coincidencia con el argumento del doctor Restrepo Herrera en el sentido de que no hay ninguna prueba de la responsabilidad del señor BEDOYA HENAO en estos hechos; no existe ningún medio probatorio que indique que tenía conocimiento de que la "Ferretería El Progreso de Sonsón S.A.S." realmente estaba siendo utilizada como fachada por el disciplinado CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR

para acceder a contratación con el municipio de Sonsón; tampoco se encuentra establecida algún tipo de relación entre el Alcalde y los representantes legales de la "Ferretería El Progreso de Sonsón, S.A.S" ni tenía por qué conocer que los cheques con los que el municipio cancelaba los negocios jurídicos se le endosaban al señor CARDONA ESCOBAR.

Estos argumentos igualmente resultan válidos frente al señor HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA, quien como ya se ha indicado, solo suscribió uno de los contratos aquí cuestionados.

Así las cosas, analizadas las pruebas utilizando la experiencia y las reglas de la sana crítica, para esta Provincial no existe mérito para continuar la investigación disciplinaria en contra de DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO y HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA, decisión que será plasmada en la parte resolutiva de esta providencia, considerando el Despacho que en el caso bajo estudio no se cumplen los presupuestos previstos en artículo 222 de la Ley 1952 de 2019 para formular pliego de cargos en su contra, por el contrario, los medios probatorios arrimados al plenario indican que se deberá proceder ordenando el archivo de la actuación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 224 ibídem y en los eventos del artículo 90 y 213 de la misma normativa, esto es, si no han surgido pruebas que permitan formular cargos, se archivará definitivamente la actuación.

> ***ARTICULO 224. Archivo definitivo.*** *En los casos de terminación del proceso disciplinario, previstos en el Artículo 90 y en el evento consagrado en el Artículo 213 de este código, procederá el archivo definitivo de la investigación. Tal decisión hará tránsito a cosa juzgada. Cuando no haya sido posible identificar e individualizar al presunto autor, el archivo hará tránsito a cosa juzgada formal.*
>
> ***ARTICULO 213. Término de la investigación****. La investigación tendrá una duración de seis (6) meses, contados a partir de la decisión de apertura. Este término podrá prorrogarse hasta en otro tanto, cuando en la misma actuación se investiguen varias faltas o a dos (2) o más servidores o particulares en ejercicio de función pública y culminará con el archivo definitivo o la notificación de la formulación del pliego de cargos.*
>
> *Cuando se trate de investigaciones por infracción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de investigación no podrá exceder de dieciocho (18) meses.*
>
> *Con todo, si hicieren falta pruebas que puedan modificar la situación jurídica del disciplinable, los términos previstos en los incisos anteriores se prorrogarán hasta por tres (3) meses más. Vencido el cual, si no ha surgido prueba que permita formular cargos se archivará definitivamente la actuación. (subrayas intencionales)*

(Modificado por el Articulo 36 de la Ley 2094 de 2021)

ARTICULO 90. Terminación del proceso disciplinario. *En cualquier etapa de la actuación disciplinaria en que aparezca plenamente demostrado que el hecho atribuido no existió, que la conducta no está prevista en la ley como falta disciplinaria, que el disciplinado no la cometió, que existe una causal de exclusión de responsabilidad, o que la actuación no podía iniciarse o proseguirse, el funcionario del conocimiento, mediante decisión motivada, así lo declarará y ordenará el archivo definitivo de las diligencias, la que será comunicada al quejoso. (Subrayas ajenas al texto)*

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **PROCURADOR PROVINCIAL DE INSTRUCCIÓN DE RIONEGRO**, en ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto ley 262 de 2000 modificado por el Decreto 1851 de 2021,

RESUELVE

PRIMERO: Formular pliego de cargos al señor **CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR**, identificado con cédula de ciudadanía número 70.726.661 expedida en Sonsón, Antioquia, en su condición de Concejal del Municipio de Sonsón, Antioquia, período 2012-2015, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Notificar personalmente esta decisión al señor CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno, conforme al artículo 225 de la ley 1952 de 2019.

TERCERO: Una vez notificada esta decisión, dando alcance a lo dispuesto en el artículo quinto de la Resolución No 113 del 8 de abril de 2022, proferida por la Procuradora General de la Nación, remítase el expediente a la Procuraduría Provincial de Juzgamiento del Valle de Aburrá, para que allí se surta la etapa de juzgamiento.

CUARTO: Disponer la terminación de la investigación disciplinaria, y, en consecuencia, el archivo de la misma, en favor de los señores DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA HENAO Y HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA, de conformidad con los argumentos esbozados en esta decisión.

Notifíquese esta determinación conforme al artículo 123 de la Ley 1952 de 2019.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Contra esta decisión de archivo, procede el recurso de apelación ante el Procurador Regional de Instrucción de Antioquia, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia –artículos 131 y 134 de la Ley 1952 de 2019-

No se hace necesario comunicar la decisión de archivo al quejoso, porque la actuación se originó a raíz de informe de servidor público en cumplimiento de sus deberes funcionales.

QUINTO: Para efectos de notificaciones, se aportan direcciones, correos electrónicos y números de teléfono de los sujetos procesales:

NOMBRE	CORREOS ELECTRÓNICOS
CARLOS ALBERTO CARDONA ESCOBAR	Correo electrónico: guacal2007@hotmail.com; Carrera 7 N° 10-63, Sonsón, Antioquia; números telefónicos: 8692127 y 321 700 00 04.
HÉCTOR IVÁN SÁNCHEZ PAREJA	Citar a través del correo electrónico: hectoriva01@yahoo.es; carrera 2 N° 9-32, Sonsón, Antioquia; número celular 350 403 04 77.
DIOSELIO DE JESÚS BEDOYA LÓPEZ	dioseliobedoya@yahoo.es
Dr. LUIS GUILLERMO RESTREPO H.	Apoderado del señor Dioselio Bedoya López; Carrera 42 N° 3 Sur-81, Torre 1, Piso 15, Edificio Milla de Oro, Telefax 560 63 67 - Móvil 300 786 69 02, Medellín, Antioquia; correo electrónico: luisrestrepo@abogadosyasesores.com.co

SEXTO: Realizar las anotaciones correspondientes en el aplicativo SIM.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ARMANDO MIGUEL LUJÁN LUJÁN
Procurador Provincial de Instrucción de Rionegro

sllano
IUS 2019-429528