



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 25

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., primero (1°) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionado: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

Temas: SANCIONES DE DESTITUCIÓN, SUSPENSIÓN E INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR – La Procuraduría General de la Nación es competente para imponerlas. Reiteración de jurisprudencia. / REVISIÓN AUTOMÁTICA DE FALLOS DISCIPLINARIOS CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR – Exige un examen integral, a la luz de las causales de nulidad de los actos administrativos, señaladas en el artículo 137 del CPACA, y de revisión, previstas en la Ley 2094 de 2021. / FALLOS DISCIPLINARIOS REVISADOS EN EL CASO CONCRETO- Desconocieron el ordenamiento jurídico aplicable, pues sancionaron al investigado por una conducta no constitutiva de falta disciplinaria.

1. Teniendo en cuenta que no existen pruebas por practicar en el presente asunto¹, la Sala procede a la revisión automática de la sanción dictada en el marco del proceso disciplinario con radicado IUS-E-2020-222291 / IUC-D-2020-1506379, adelantado por la Procuraduría General de la Nación en contra del ex servidor público de elección popular de la referencia.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El señor William Jorge Dau Chamatt², en calidad de alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias³, fue sancionado por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1 *-en primera instancia-* y la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación *-en segunda instancia-*, con destitución e inhabilidad general por 9 años. Los hechos que motivaron la penalidad antedicha giraron en torno a la celebración del Contrato N° 08 de 2020 con la sociedad Ventas, Distribución y Marketing LTDA.⁴, que tuvo por objeto la compra de pruebas rápidas para el diagnóstico y contención del COVID 19 en dicha entidad territorial.

¹ La Corporación no estimó procedente su decreto oficioso, y ni el sujeto disciplinado ni la Procuraduría General de la Nación elevaron solicitud probatoria.

² En adelante, también, el sancionado o disciplinado.

³ En lo sucesivo, igualmente, distrito de Cartagena.

⁴ Se denominará, así mismo, la empresa o el contratista.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

ANTECEDENTES

El inicio de la acción disciplinaria y la formulación de cargos

3. La actuación disciplinaria inició con queja presentada por la Fundación Cívica por Cartagena -FUNCICAR, mediante correo electrónico del 28 de abril de 2020, en la que denunció la ocurrencia de presuntas irregularidades en la celebración del Contrato N° 08 de 2020, suscrito entre el distrito de Cartagena y la empresa Ventas, Distribución y Marketing LTDA⁵.
4. Mediante auto del 29 de abril de 2020, la Procuraduría Segunda Delegada para la Moralidad Pública inició indagación preliminar en contra del disciplinado⁶ y del señor Álvaro José Fortich Rebollo, en calidad de Director Administrativo Distrital de Salud para la época de los hechos. Posteriormente, el 15 de enero de 2021 se dio apertura formal a la investigación⁷.
5. Por auto del 25 de noviembre de 2022, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Instrucción 8, Tercera para la Contratación Estatal, formuló pliego de cargos en contra del disciplinado de la referencia (y contra el ciudadano Fortich Rebollo), imputándole falta gravísima con culpa gravísima por infringir el artículo 48, numeral 31⁸, de la Ley 734 de 2002⁹. Dicho reproche se sustentó en el supuesto desconocimiento del principio de responsabilidad de la contratación estatal, al suscribir el Contrato N° 08 de 2020 con una empresa que no tenía capacidad para ejecutar el objeto del negocio¹⁰.

La decisión de primera instancia

6. Adelantadas las actuaciones correspondientes, mediante fallo del 5 de julio de 2024, la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1, declaró probado el cargo formulado en contra del disciplinario y lo sancionó con destitución e inhabilidad general de 9 años para el ejercicio de funciones públicas¹¹.
7. Como sustento de su decisión, señaló lo siguiente:
8. Los elementos probatorios recaudados revelaron que el investigado suscribió el Contrato N° 08 de 2020, sin tener en cuenta las recomendaciones mínimas necesarias para la contratación en el marco de la emergencia sanitaria, seleccionando sin justificación a una empresa que no poseía la capacidad para ejecutar dicho negocio jurídico y que, a la postre no entregó las 10 mil pruebas

⁵ Folio 5 del archivo "D-2020-1506379_FOL 1-286_CP 1", visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁶ Archivo "2. 2AAG-IUS E-2020-222291 IUC D-2020-1506379-COVID 19 (Prov 29-04-2020)", carpeta "CD No. 17"; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁷ Folios 69 a 85 del archivo "D-2020-1506379_FOL 1-286_CP 1", visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁸ ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

31. Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley."

⁹ En adelante, también, CDU.

¹⁰ Folios 427 a 472 del archivo "D-2020-1506379_FOL 1-286_CP 1", visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

¹¹ Folios 2 a 88 del, archivo "5_EXPEDIENTEDIGI_RECEXTRREVWILLIAMJOR_0_20250211092159568" visible en el índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

contratadas, lo que derivó en la consecuente declaratoria de incumplimiento. Añadió que el objeto social del contratista escogido no incluía las actividades necesarias para llevar a cabo el objeto del contrato, entre ellas el suministro previo de pruebas COVID a otras entidades, y que las cotizaciones allegadas al expediente disciplinario, con arreglo a las cuales se efectuó la respectiva verificación de idoneidad, correspondían a un negocio diferente *-el Contrato N°007 de 2020-*.

9. Ese comportamiento, sostuvo, coincide con la descripción típica prevista en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, a voces del cual constituye falta gravísima el participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley.
10. De otro lado, afirmó que se encontró acreditada la culpabilidad, en la modalidad gravísima, por desatención elemental. Afirmó que el disciplinado, en calidad de alcalde para la época de los hechos, debió actuar con la diligencia debida y el cuidado necesario para acatar las disposiciones legales y reglamentarias exigibles al momento de suscribir el Contrato N° 08 de 2020. Esa circunstancia, concluyó, supuso un desconocimiento del deber objetivo de cuidado que estaba obligado a observar en el ejercicio de sus funciones.
11. En el apartado de la ilicitud sustancial, señaló que el investigado, con su conducta, quebrantó los principios que debía observar al celebrar el negocio jurídico referido, afectando sin justificación su deber funcional. En particular, arguyó que transgredió el de moralidad *-por inobservar el marco normativo aplicable al proceso de selección adelantado-* y el de eficacia *-en tanto la escogencia del contratista supuso poner en marcha un procedimiento, a la postre, inoficioso, que desembocó en la declaratoria de incumplimiento del negocio celebrado-*.
12. Finalmente, en tanto se comprobó la comisión de una falta gravísima, la sanción a imponer era la de destitución e inhabilitación general, conforme lo dispuesto en la Ley 734 de 2002. Sin embargo, en aplicación del principio de favorabilidad, para la dosificación de la penalidad acudió a lo normado en la Ley 1952 de 2019¹², considerando el trato más benévolo otorgado por ese cuerpo normativo a la conducta reprochada *-destitución e inhabilitación general de 8 a 10 años, en contraste con la inhabilitación de 10 a 20 años del régimen anterior-*. En consecuencia, y considerando que se acreditó un criterio de atenuación *-la ausencia de antecedentes-* y uno de agravación *-el nivel directivo del cargo desempeñado-*, impuso una inhabilitación general de 9 años.

El recurso de apelación

13. La defensa del disciplinado apeló el fallo de primera instancia¹³, arguyendo, en resumen, que: (i) en un sistema inquisitivo, la carga de la prueba recae sobre la entidad estatal que ejerce el *ius puniendi*, de manera que no corresponde al

¹² En adelante, también, CGD.

¹³ Folios 166 a 196, Cuaderno 3 del expediente digital, visible en el índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

implicado presentar pruebas para eximir su responsabilidad; por ello, la falta de pruebas sobre la idoneidad del contratista seleccionado no podía suponer una presunción de negligencia del alcalde; (ii) el *a quo* disciplinario equiparó erróneamente el comportamiento del burgomaestre con el desplegado por el Director del Departamento Administrativo Distrital de Salud¹⁴, sin tener en cuenta las diferencias en sus obligaciones jurídicas respecto de las fases precontractual, contractual y poscontractual del negocio en cuestión; (iii) la directiva invocada en el fallo de primera instancia *-con arreglo a la cual se debía efectuar la verificación de la capacidad del contratista-* fue expedida con posterioridad a la firma del contrato, lo que hacía imposible su consideración por parte del alcalde; (iv) la etapa precontractual no era responsabilidad suya sino del Director del DADIS, y era a este a quien correspondía realizar los estudios previos y verificar los antecedentes del contratista; (v) el disciplinado no estaba obligado a supervisar todos los actos del Director del DADIS, y solo se le podía reprochar responsabilidad si hubiese actuado de forma dolosa o negligente, circunstancia que el *a quo* no demostró; (vi) se pasó por alto que, por virtud de la delegación, el alcalde se comportó bajo la confianza de que el Director del DADIS actuaría conforme a la normativa vigente.

La decisión de segunda instancia

14. Mediante fallo del 21 de noviembre de 2024, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento¹⁵ de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación confirmó la decisión de primera instancia, con arreglo a lo siguiente¹⁶:
15. En primer lugar, sostuvo que los servidores públicos que ostentan la condición de jefes o representantes legales de una entidad estatal no quedan relevados de la responsabilidad que implica el ejercicio de su cargo por el hecho de que se produzca delegación de funciones o exista división del trabajo al interior de la entidad o dependencia que lideran. Diligencia que, en materia contractual, es especialmente palpable, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, a voces del cual: *“En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”*.
16. En todo caso, señaló, el cargo imputado al señor Dau Chamatt se fundamentó, desde el punto de vista fáctico, en la suscripción del contrato, no en las actividades que fueron delegadas al DADIS. Bajo ese presupuesto, concluyó que el operador disciplinario de primera instancia acertó al considerar vulnerado el principio de responsabilidad, pues la dirección y gestión de la actividad contractual de la entidad recae en cabeza de su representante legal.
17. En segundo lugar, refirió que al disciplinado le era exigible un nivel de cuidado riguroso al momento de celebrar el contrato, que no se podía limitar al simple acto de suscripción, sino que abarcaba el control sobre el cumplimiento del

¹⁴ En adelante, también, DADIS.

¹⁵ En adelante, también, Sala Disciplinaria de Juzgamiento.

¹⁶ Folios 89 a 128, archivo “5_EXPEDIENTEDIGI_RECETRREVVILLIAMJOR_0_20250211092159568” visible en el índice 2 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

ordenamiento jurídico, y por ende debía percatarse que el contratista no contaba con la disponibilidad de las pruebas rápidas para la detección de COVID-19 cuando remitió su propuesta para la celebración del negocio. Añadió que la confianza depositada en los demás servidores públicos que intervinieron en el trámite precontractual, no puede invocarse para justificar una actuación negligente respecto de los principios que debían observarse en la celebración del contrato cuestionado.

18. En tercer lugar, expuso que las pruebas recolectadas en la actuación disciplinaria revelaron que al interior de la administración distrital se conocía, con antelación a la firma del contrato, de las irregularidades en torno a los estudios previos y la insuficiencia de los mismos para soportar la necesidad de los bienes a adquirir, sus cantidades, calidad, precios, riesgos, destinatarios y eventual proveedor de los mismos. Afirmó igualmente, con base en tales elementos de juicio, que el contratista Ventas, Distribución y Marketing LTDA no contaba con el registro sanitario por parte del Invima ni hacía parte del listado de personas autorizadas por esa entidad para la importación de reactivos de diagnóstico *in vitro*, de conformidad con la Resolución N° 522 del 28 de marzo de 2020, a pesar de que dicho acto administrativo fue expedido con anterioridad a la celebración del negocio y de que el objeto del mismo estableció claramente que las pruebas rápidas a contratar debían estar aprobadas por aquella autoridad.
19. Añadió que la propuesta presentada por el contratista se basó exclusivamente en cotizaciones del producto, pero no en la disponibilidad de las pruebas rápidas objeto del contrato, y de ello dio cuenta la respuesta emitida por la misma empresa a comunicación remitida por la alcaldía el 15 de mayo de 2020, en la que reveló, además, que al momento de presentar su oferta no contaba con tales insumos.

El trámite adelantado en esta Corporación

20. El asunto de la referencia fue radicado en esta Corporación el 5 de febrero de 2025. El 18 de febrero de 2025 se profirió auto que avocó conocimiento — respecto de William Jorge Dau Chamatt— y concedió al disciplinado el término de 30 días para que presentara sus argumentos, solicitara y aportara pruebas respecto de la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 238D de la Ley 1952 de 2019 y en consideración al hecho de que dicha oportunidad no fue otorgada por el Ministerio Público durante el trámite disciplinario. En la misma providencia se concedió a la entidad mencionada un plazo de 5 días, posteriores al vencimiento del lapso antedicho, para que emitiera su propio pronunciamiento y solicitara las pruebas a las que hubiere lugar¹⁷.
21. Durante el término correspondiente, el investigado se pronunció y aportó una pieza documental¹⁸, que fue decretada como prueba por el Despacho

¹⁷ Índice 004 del aplicativo SAMAI.

¹⁸ Oficio N° 20252013075 del 3 de abril de 2025, expedido por el Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-, expedido en respuesta a petición elevada por el apoderado del disciplinado, relacionado con la exigencia de contar con registro para la importación y comercialización de pruebas COVID-19 para la época de los hechos. Índice 019 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

Sustanciador¹⁹. La Procuraduría, por su parte, se manifestó durante el traslado respectivo²⁰.

22. Finalmente, el proceso ingresó a Despacho para sentencia el 10 de junio de 2025²¹.

Pronunciamiento del disciplinado en el trámite de revisión

23. A través de apoderado judicial, el disciplinado presentó escrito pronunciándose en torno a las sanciones impuestas, en los siguientes términos:
- (i) Los fallos disciplinarios en mención adoptaron una suerte de responsabilidad automática, derivada de la sola calidad de alcalde del señor Dau Chamatt, sin la necesaria verificación de los deberes funcionales concretos que detentaba ni cómo fueron incumplidos.
 - (ii) No se analizó la figura de la delegación administrativa y se omitió considerar que, por su virtud, las funciones contractuales involucradas fueron transferidas al entonces Director del DADIS, de manera que al alcalde solo le era reprochable la transgresión de los deberes de vigilancia, control, orientación o seguimiento de lo delegado. Efectivamente, añadió, se equivocó la Procuraduría al señalar que, pese a la existencia de tal delegación, el alcalde no estaba exonerado de verificar directamente todos los requisitos del proceso contractual.
 - (iii) No hay tipicidad material, pues mientras el disciplinado fue sancionado por una conducta activa (suscribir el contrato), el verbo rector empleado en el juicio de subsunción típica se sustentó en una de tipo omisivo (no verificar la idoneidad del contratista).
 - (iv) La conducta objeto de sanción no fue sustancialmente ilícita, en tanto no se acreditó la afectación al buen funcionamiento del Estado, la interrupción de un servicio o la existencia de un detrimento; añadió al respecto que no se efectuó desembolso alguno en favor del contratista, se adelantó un procedimiento sancionatorio que culminó con la imposición de una sanción contractual, así como de la cláusula penal pactada, y las pruebas rápidas para detección del COVID-19 se obtuvieron de otras entidades.
 - (v) No existe culpabilidad de Dau Chamatt, en tanto desplegó un comportamiento diligente y prudente en medio de un contexto excepcional, y a pesar de la urgencia que requería la contratación, realizó estudios previos y recabó distintas cotizaciones, aun cuando ello no era normativamente exigible.
 - (vi) El análisis de culpabilidad fue equivocado, pues se soportó en que la falta de disponibilidad de las pruebas rápidas era conocida por el alcalde con anterioridad a la suscripción, aun cuando ello solo fue acreditado con posterioridad, esto es, cuando el contrato fue incumplido.
 - (vii) En respuesta a la petición elevada por el disciplinado el 25 de marzo de 2025, el INVIMA señaló que las pruebas para la detección del

¹⁹ Índice 025 del aplicativo SAMAI.

²⁰ Índice 018 del aplicativo SAMAI.

²¹ Índice 032 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

COVID-19 fueron declaradas como “*vitales no disponibles*” por medio de la Circular n°098 del 25 de marzo de 2020, lo que habilitó su importación y uso sin registro sanitario, de manera que exigirle al alcalde la constatación de requisitos que no eran mandatorios para la época de los hechos (como la experiencia específica en el manejo del COVID-19 o contar con registro INVIMA) implicó desconocer la realidad técnica y normativa vigente en los primeros días de la emergencia.

- (viii) Aunque la habilitación para acudir a la modalidad de selección de contratación directa, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, relevó a la administración distrital de elaborar estudios previos o acudir a múltiples oferentes, procedió en ese sentido, obteniendo la cotización de diversos proveedores, y en particular la aportada por el contratista incluyó la manifestación de contar con la disponibilidad inmediata de las pruebas, aspecto clave en una coyuntura sanitaria sin precedentes.
- (ix) Los fallos disciplinarios fueron proferidos sin competencia, pues desconocieron el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, pues la facultad de restringir derechos políticos a elegidos popularmente reside en cabeza de los jueces penales y no de una autoridad administrativa.

Pronunciamiento de la Procuraduría en el trámite de revisión

24. La Procuraduría General de la Nación manifestó que las decisiones sancionatorias objeto del presente trámite judicial se ajustaron al ordenamiento jurídico, y en consecuencia debían ser convalidadas, sosteniendo que: (i) el disciplinado no invocó causal de revisión alguna, incumpliendo la carga mínima que le asistía en calidad de recurrente; (ii) la realidad probatoria del proceso permitió mantener la posición jurídica plasmada en el pliego de cargos, pues respecto de la conducta imputada se demostró la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, lo que exigía declarar la responsabilidad del investigado e imponer la sanción correspondiente; y (iii) cuenta con la competencia para sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular²².

CONSIDERACIONES

I. LA COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEDE DE REVISIÓN

25. Mediante auto de unificación jurisprudencial del 3 de diciembre de 2024²³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado unificó su postura respecto de la procedencia y trámite de la revisión automática contra las sanciones disciplinarias proferidas contra los servidores públicos de elección popular, emitidas por la Procuraduría General de la Nación, al amparo de la Ley 2094 de 2021, estableciendo las siguientes reglas (énfasis del texto original):

²² Índice 022 del aplicativo SAMAI.

²³ C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, exp: 2023-00871-00.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

“Primera regla:

El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad a servidores públicos de elección popular, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción.

Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas.

Segunda regla:

La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve definitivamente el recurso de revisión.

Tercera regla:

El servidor público de elección popular, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión sancionatoria por parte de la Procuraduría General de la Nación, tendrá derecho a formular cargos, presentar argumentos a su favor, solicitar pruebas y permitir la contradicción de las practicadas en el procedimiento administrativo. En tal caso, puede intervenir directamente o través de apoderado para el ejercicio de sus derechos, sin mayores exigencias formales distintas a la legitimidad, oportunidad y sustentación de los motivos de inconformidad.

Cuarta regla:

El trámite judicial del recurso de revisión inicia con el auto que avoca conocimiento, el cual debe notificarse a la Procuraduría General de la Nación y al disciplinado. El órgano de disciplina, dentro de los cinco (5) días siguientes, podrá oponerse a los cargos presentados por el servidor público de elección popular, en su escrito de intervención, en los términos del artículo 59 de la Ley 2094 de 2021.

Quinta regla:

En el evento de que se profiera una sentencia confirmatoria de la sanción disciplinaria impuesta por la procuraduría, procederá el recurso de doble conformidad y su trámite será el previsto en el artículo 247 del CPACA.

Sexta regla:

El recurso de doble conformidad contra las sentencias de revisión emitidas por las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado, se resolverá por la Sala Especial de Decisión que siga en orden numérico.

Séptima regla:

El juez contencioso administrativo ejercerá un examen integral sobre la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de la actuación administrativa de la procuraduría y de sus decisiones sancionatorias de destitución, suspensión e inhabilidad de servidores públicos de elección popular.”

26. En virtud de la última regla de unificación, en sede de revisión automática, corresponde efectuar un examen integral de constitucionalidad -que comprende, también, el de convencionalidad, en aplicación de la teoría del bloque-, y legalidad de la actuación administrativa desplegada por la Procuraduría, así como, naturalmente, de las decisiones sancionatorias por ella adoptadas. En su razonamiento, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sostuvo lo siguiente:

“Así las cosas, el control integral, supone que el juez al decidir el asunto no está sometido únicamente a los cargos o alegaciones señalados por el servidor público sancionado, sino que garantía de la reserva judicial impone un análisis más amplio que incluye i) el análisis de la actuación administrativa sancionatoria bajo los principios rectores de la ley disciplinaria, esto es, legalidad de la falta y de las sanciones, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, culpabilidad, favorabilidad, congruencia, igualdad, derecho a la defensa, proporcionalidad y razonabilidad de la sanción,



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de los principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales ratificados por Colombia y ii) la posibilidad de variar la calificación de la falta y la imposición de la sanción, sin afectar el principio de la no reformatio in pejus, entre otros aspectos”.

27. Adicionalmente, en los considerandos de la tercera regla de unificación, sostuvo la Corporación:

“En esta misma línea, según la sentencia C-030 de 2023, “el trámite no está supeditado a las causales taxativas de procedencia”, lo que implica que el sujeto disciplinado puede formular reparos con fundamento en las causales del artículo 56 de la Ley 2094, como también por vicios de validez del acto sancionatorio. En uno u otro caso, el disciplinado debe exponer con claridad las razones que sustentan su inconformidad. A su turno, el Consejo de Estado podrá fundar su decisión en los argumentos expuestos por el sancionado, como por cualquier causal genérica de nulidad prevista en el inciso segundo del artículo 137 del CPACA”.

28. En el caso que ocupa la atención de la Sala, se tiene que el proceso disciplinario que se revisa fue promovido, también, contra el señor Álvaro José Fortich Rebollo, en calidad de Director del Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena. Así, considerando, de un lado, que dicho sujeto no ostenta la calidad de servidor público de elección popular²⁴ y, del otro, que la sanción impuesta fue la destitución e inhabilidad general; el control integral de validez que se efectuará en el caso concreto se restringirá, exclusivamente, a lo considerado y decidido por el Ministerio Público frente al entonces alcalde de aquella entidad territorial -*William Jorge Dau Chamatt*-, en tanto la penalidad administrativa referida supone una restricción a sus derechos políticos con la intensidad suficiente para que sea plausible su revisión judicial, conforme la primera regla de unificación del 3 de diciembre de 2024²⁵.

II. LAS CUESTIONES POR DIRIMIR EN EL CASO CONCRETO

29. Teniendo como premisa que la revisión integral exige efectuar una integración normativa entre las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo disciplinario y el resto del ordenamiento jurídico; esta Sala Especial de Decisión adoptará el siguiente itinerario de análisis para brindar solución al caso concreto:
30. (i) Reiterará la postura jurisprudencial fijada por la Sala Plena del Consejo de Estado -*en armonía con la establecida por la Corte Constitucional*- en relación con la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir, suspender e inhabilitar a servidores públicos de elección popular.

²⁴ Fue nombrado por el Alcalde de Cartagena mediante Decreto N° 0047 del 8 de enero de 2020 (folio 1, archivo “015.ALVARO JOSE FORTICH REVOLLO”, carpeta “CD No. 163”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI).

²⁵ No se pierda de vista que, en la pluricitada sentencia C-030 de 2023, la Corte sostuvo: *“nada impide que se atribuya a jueces que no pertenezcan a la especialidad penal -v.gr. tribunales administrativos y Consejo de Estado- la competencia para imponer sanciones contra los servidores públicos de elección popular, que produzcan la remoción del cargo, la pérdida de investidura o la nulidad electoral”* (énfasis añadido). Así mismo, en la decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación precisó: *“Por otra parte, la Corte señaló que frente a las sanciones de “multa y amonestación”, como quiera que no suponen una restricción severa de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular ni de sus electores, pues no implican remoción del cargo, sobre ellas no opera la reserva legal y, por lo tanto, pueden ser decididas por la Procuraduría General de la Nación”* (énfasis añadido).



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

31. (ii) Contrastará los fallos disciplinarios objeto de revisión, con las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA. Considerando que la primera de aquellas consiste en la expedición “*con infracción de las normas en que deberían fundarse*”, ese cotejo permitirá trazar el puente necesario con el ordenamiento disciplinario que las decisiones sancionatorias debían consultar, y verificar el cumplimiento de los aspectos propios de ese régimen sancionatorio.
32. (iii) Analizará, las causales específicas de revisión previstas en el artículo 56 de la Ley 2094 de 2021, que no hubiesen quedado comprendidas -y *despejadas*- en el examen anterior.
33. (iv) Se pronunciará, por último, sobre los argumentos esbozados por el disciplinado, de cara al trámite de revisión.
34. No obstante, atendiendo a la forma secuencial en la que se abordará el itinerario mencionado, la configuración de eventuales irregularidades en alguno de los elementos que lo conforman, siempre que ostenten la entidad suficiente para invalidar la sanción disciplinaria que se revisa, relevarán a la Sala de proseguir con el estudio de los demás aspectos sustanciales y procedimentales anunciados.

III. LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA DESTITUIR, SUSPENDER E INHABILITAR A SERVIDORES PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR

35. La Sala Plena de esta Corporación, en la decisión de unificación del 3 de diciembre de 2024, efectuó un análisis extensivo en torno a la interpretación del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación en materia de restricción de derechos políticos de los servidores públicos de elección popular sujetos a su poder disciplinante. En esa oportunidad, se trajo a colación la evolución de la jurisprudencia constitucional y la línea adoptada por la Corte Constitucional, reiterada en las sentencias C-500 de 2014, SU-355 de 2015, C-101 de 2018, C-086 de 2019, y C-030 de 2023, entre otras; por virtud de la cual, en aplicación del criterio de interpretación amplia, el Procurador General de la Nación “*sí es competente para investigar disciplinariamente a los congresistas e imponer las sanciones a que haya lugar de acuerdo con la falta imputada y los demás elementos propios de la responsabilidad en asuntos de esta índole*”²⁶.
36. Como también lo recordó esta Corporación en aquella oportunidad, la Corte Constitucional, en la sentencia C-146 de 2021²⁷, a partir de la armonización del texto constitucional con los estándares interamericanos, “*ha reconocido la validez de la competencia de la PGN para imponer sanciones, de destitución, suspensión e inhabilidad que limitan los derechos políticos de los servidores*

²⁶ Sentencia SU- 712 de 2013.

²⁷ Proferida después de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 8 de julio de 2020, en el Caso Petro Urrego vs. Colombia.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

*públicos de elección popular, bajo la condición de que se respeten las garantías procesales*²⁸.

37. Ahora bien, en su análisis, la Sala Plena abordó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en los casos en los que aquél alto tribunal efectúa un control abstracto de constitucionalidad, y reiteró que las decisiones que al respecto adopta la Corte *“gozan de fuerza de cosa juzgada constitucional y tiene efectos erga omnes, por lo tanto, no pueden ser desconocidos por ninguna autoridad”*. Ese discernimiento concreto se efectuó al amparo de lo decidido por el Alto Tribunal en lo Constitucional en la sentencia C-030 de 2023, en cuanto declaró ajustado a la Carta las expresiones contenidas en el artículo 1° de la Ley 2094 de 2021²⁹, y concluyó que dicha decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y, por ende, todas las autoridades están compelidas a su acatamiento, *“pues, este asunto fue resuelto por el juez que tiene la atribución constitucional de velar por la integridad y supremacía de la Constitución Política”*.
38. Por lo anterior, aunque no haya sido cuestionado en el asunto que se resuelve, esta Sala Especial de decisión considera relevante reiterar que, a la luz de lo dirimido por la Corte en los pronunciamientos arriba relacionados, así como de las consideraciones y reglas de unificación adoptadas por el Consejo de Estado en el auto del 3 de diciembre de 2024; la Procuraduría es competente para destituir, suspender e inhabilitar a servidores públicos de elección popular y, en consecuencia, desde esa perspectiva, estaba facultada para expedir los fallos de primera y segunda instancia en el marco del proceso IUS-E-2020-222291 / IUC-D-2020-1506379³⁰.

IV. EL CONTRASTE DE LOS FALLOS DISCIPLINARIOS OBJETO DE REVISIÓN CON LAS CAUSALES DE NULIDAD PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 137 DEL CPACA

39. Como se anunció previamente, el contraste entre las decisiones sancionatorias y el ordenamiento jurídico en su conjunto se abordará siguiendo el derrotero de las causales generales de nulidad de los actos administrativos previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo, justamente, al hecho de que comparten esa naturaleza³¹.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación jurisprudencial del 3 de diciembre de 2024, C.P. Luis Alberto Álvarez Parra, exp. 2023–00871–00.

²⁹ Por el cual *“Se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive los de elección popular y adelantar las investigaciones disciplinarias e imponer las sanciones de destitución, suspensión e inhabilitación y las demás establecidas en la ley”*.

³⁰ El suscrito Consejero Ponente acompañó la providencia de unificación del 3 de diciembre de 2024, pero aclaró su postura para precisar que su voto favorable se otorgó bajo la premisa del *“respeto irrestricto por la cosa juzgada constitucional (que -en todo caso- no atiende a la convencionalidad) y al amparo de que corresponde a una solución transitoria (hasta tanto se perfeccione la reforma normativa que acoja sin ambages la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH)”*.

³¹ En la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional concluyó, a propósito de las funciones *“jurisdiccionales”* que la Ley 2094 de 2021 otorgaba a la PGN, que: *“la asignación de funciones jurisdiccionales a la PGN para el ejercicio de la potestad disciplinaria relacionada con servidores públicos, entre ellos los de elección popular, vulnera el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución. En primer lugar, porque no implicó el traslado de una competencia originariamente asignada a los jueces, sino la variación en la naturaleza de una potestad de la que ya era titular dicho organismo de control. De otro lado, porque, al haber operado una asignación en bloque y omnicompreensiva de las materias que regula el régimen disciplinario, se desconoció el mandato de definición precisa y, con ello, el principio de excepcionalidad que rige el asunto”*. En consecuencia, y dado que el ejercicio de esta función es una típica manifestación del derecho sancionatorio estatal, procedió a declarar la inexecutable de las expresiones *“jurisdiccionales”* y *“jurisdiccional”*, contenidas en los artículos



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

40. Así, en los términos del citado artículo 137 del CPACA *-en consonancia con el artículo 138 ibidem-*, la nulidad de los actos administrativos procederá cuando hayan sido expedidos: (i) con infracción de las normas en que deberían fundarse; (ii) sin competencia; (iii) de forma irregular; (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; (v) mediante falsa motivación o (vi) con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. En ese mismo orden, entonces, procede la Sala a efectuar el control de validez de los fallos disciplinarios del 5 de julio de 2024 *-proferido en primera instancia por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1-* y del 21 de noviembre de 2024 *-expedido en segunda instancia por la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de la PGN-*.

A. Primera causal de nulidad: las normas en que debían fundarse los actos administrativos sancionatorios que se revisan

41. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la responsabilidad disciplinaria *“surge cuando se comprueba la concurrencia de ciertos elementos sistemáticamente organizados entre sí. Esto, se expresa en una estructura que ha sido construida dogmáticamente desde la doctrina a partir de cinco categorías a saber: (i) la capacidad, (ii) la conducta, (iii) la tipicidad, (iv) la ilicitud sustancial y (v) la culpabilidad”*³².
42. Sin embargo, esa estructura dogmática debe ser, de un lado, leída en función de las previsiones contenidas en la norma *-general o especial-* que se encuentre vigente al momento de ocurrencia de los hechos y regule de manera específica los comportamientos materia de investigación; y, del otro, complementada con otros elementos que hacen parte del ordenamiento jurídico disciplinario, para que la revisión integral que se efectúa en esta sede judicial sea omnicompreensiva. Bajo dicho entendimiento, la Sala abordará, en ese mismo orden, los siguientes elementos de la responsabilidad disciplinaria: (i) el régimen jurídico aplicable; (ii) la condición de sujeto disciplinable que ostentaba el sancionado (iii) la competencia funcional de los operadores disciplinarios; (iv) la prescripción y caducidad de la acción disciplinaria; (v) la tipicidad de la conducta investigada y el ejercicio de subsunción típica efectuado por la Procuraduría; (vi) la ilicitud sustancial de la conducta; (vii) la culpabilidad; (viii) la congruencia entre el cargo imputado y el que sustentó la sanción impuesta; (ix) la presencia o ausencia de eximentes de responsabilidad; (x) la dosificación y proporcionalidad de la sanción y (xi) la aplicación del principio de favorabilidad.

(i) El régimen jurídico aplicable

43. Lo primero que debe precisarse en este punto es que el hecho que dio origen al ejercicio de la acción disciplinaria *-la suscripción del Contrato N° 08 de 2020-* tuvo lugar el 8 de abril de 2020³³. El 28 de enero de 2019 fue proferida la Ley

1º, 54, 73 y 74; de la expresión “ejecutoriadas” del artículo 54 de la Ley 2094 de 2021; así como la exequibilidad condicionada de los artículos 13, 16 y 17 de la Ley 2094 de 2021, en el entendido de que las funciones disciplinarias que ejerce la Procuraduría General de la Nación son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de febrero de 2020, exp. 3003-17, C.P. William Hernández Gómez.

³³ Archivo “contrato”, carpeta “CD No. 17”, subcarpeta “20. ANEXOS CORREO 1_OneDrive_1_21-5-2020”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”; en el artículo 265 -en su redacción original-, señaló que “[l]a presente ley entrará a regir cuatro (4) meses después de su sanción y publicación y deroga las siguientes disposiciones: Ley 734 de 2002 (...)”. Posteriormente, el plazo de entrada en vigor de esta ley se prorrogó hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, publicada en el Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo 2019; de suerte que las normas sustanciales a las que debía sujetarse el trámite sancionatorio adelantado y los fallos disciplinarios que se revisan, eran las del ordenamiento vigente al momento de ocurrencia del hecho investigado, esto es, la Ley 734 de 2002.

44. Ahora bien, en cuanto atañe al procedimiento aplicable, el artículo 7 de la Ley 734 de 2002 señala que “[l]a ley que fije la jurisdicción y competencia o determine lo concerniente a la sustanciación y ritualidad del proceso se aplicará desde el momento en que entre a regir, salvo lo que la misma ley determine”. Precisamente, la Ley 1952 de 2019 fijó las reglas para su entrada en vigor, y señaló en su artículo 263 transitorio que, salvo que se hubiese producido notificación del pliego de cargos o instalada audiencia del proceso verbal (lo que no había ocurrido en el caso concreto) “se aplicará el procedimiento previsto en esta ley”.
45. Revisada la actuación administrativa disciplinaria en su conjunto³⁴, se observa que, efectivamente, los operadores de primera y segunda instancia aplicaron, en los aspectos sustanciales, el CDU y, con base en las disposiciones adjetivas del CGD: (i) tramitaron el asunto bajo el procedimiento que correspondía -ordinario³⁵ (artículo 225A del CGD); (ii) preservaron la separación entre las etapas de instrucción y juzgamiento -artículos 92, 203, 208, 211, 220 y 225 del CGD-; (iii) analizaron la satisfacción de los elementos de la responsabilidad disciplinaria -tipicidad (artículo 4 del CDU), antijuridicidad (artículo 5 del CDU), culpabilidad (artículo 13 del CDU), ausencia de causales de exclusión de responsabilidad (artículo 28 del CDU)-; (iv) realizaron el juicio de subsunción de la conducta a la descripción típica de la norma -artículo 48, numeral 31 del CDU-; (v) impusieron la sanción pertinente -artículo 45 del CDU- y efectuaron la graduación de la falta -artículo 47 del CDU-, previa aplicación de los criterios de agravación y atenuación previstos en dicho cuerpo normativo.
46. En ese orden de ideas, los fallos disciplinarios que se revisan fueron expedidos como resultado de un procedimiento respetuoso del régimen jurídico aplicable y, en este aspecto, se estiman ajustados a derecho³⁶.

³⁴ Cuadernos digitales 1 a 3, visibles en el índice 009 del aplicativo SAMAI.

³⁵ El artículo 225A de la Ley 1952 de 2019 (modificado por el artículo 40 de la Ley 2094 de 2021) prevé el trámite verbal para los procesos disciplinarios, regulado para los casos en los que el sujeto disciplinable: (i) sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta; o (ii) por las faltas leves, así como por las gravísimas contempladas en los artículos 54, numerales 4 y 5; 55, numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 10; 56, numerales 1,2,3,5: 57, numerales 1, 2, 3, 5 y 11, 58, 60, 61 y 62, numeral 6; ninguna de las cuales fue imputada al disciplinado.

³⁶ A pesar de que los operadores disciplinarios dieron aplicación a la Ley 1952 de 2019 para efectos de la calificación de la falta y la graduación de la sanción -por virtud del principio de favorabilidad-, dicha circunstancia no riñe con la conclusión que aquí se expresa, en punto a la correcta expedición de los fallos que se revisan. Por el contrario, la reafirma, a la luz del artículo 14 de la Ley 734 de 2002.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

(ii) Sujeto de la acción disciplinaria

47. La acción disciplinaria fue dirigida contra, entre otros, el señor William Jorge Dau Chamatt. Los elementos probatorios que obran en la actuación sancionatoria revelan que el referido ciudadano fue elegido alcalde del distrito de Cartagena para el período constitucional 2020-2023 y tomó posesión de su cargo el 1° de enero de 2020 ante la Notaría Séptima de Cartagena³⁷.
48. El artículo 25 de la Ley 734 de 2002 refiere como destinatarios de la misma a los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio. A su vez, el artículo 123 de la Constitución Política dispone que son servidores públicos *“los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”*; al tiempo que el artículo 314 Superior señala que *“[e]n cada municipio habrá un Alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente”*.
49. Así, los alcaldes, como servidores públicos de elección popular, son sujetos disciplinables en los términos del CDU. En consecuencia, el señor Dau Chamatt podía ser destinatario de la acción disciplinaria ejercida por la Procuraduría General de la Nación.

(iii) La competencia funcional de los operadores disciplinarios

50. En su redacción original, el artículo 25 del Decreto Ley 262 de 2000³⁸, asignaba a los Procuradores Delegados la función de conocer, en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelantaran, entre otros, contra los alcaldes de las capitales de departamento. Posteriormente, el Decreto Ley 1851 del 24 de diciembre de 2021 modificó las competencias disciplinarias de la Procuraduría para armonizarlas con la separación de las etapas de instrucción y juzgamiento introducidas por la Ley 1952 de 2019; en virtud del mismo, se asignó a las procuradurías delegadas de instrucción la competencia para adelantar el procedimiento hasta la notificación del pliego de cargos o *-el auto de archivo, si corresponde-*; y, a las procuradurías delegadas de juzgamiento, la competencia para *“[c]onocer de la etapa de juzgamiento de los procesos adelantados por las procuradurías delegadas de instrucción”*³⁹.
51. De otro lado, en los términos del artículo 22, numeral 3, literal b) del referido Decreto Ley⁴⁰, corresponde a la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular: *“[c]onocer de los recursos de apelación y de queja, al igual que de los impedimentos, recusaciones y conflictos de competencia que*

³⁷ Archivo “CERTIFICADO WILLIAM DAU.1”, carpeta “CD No. 17”, subcarpeta “24. ANEXOS CORREO 3_RV_COMPLEMENTO_RESPUESTA_A_SU_SOLICITUD_DE_INFORMACION_AMC-OFI-0049049”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

³⁸ “Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos”.

³⁹ Artículos 12 y 13 del Decreto – Ley 1851 de 2021.

⁴⁰ Con la modificación introducida por el Decreto Ley 1851 de 2021, vigente para el momento en que se profirió el fallo de segunda instancia –5 de octubre de 2023.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

se presenten, en etapa de juzgamiento, en los procesos de conocimiento de los procuradores delegados, regionales, distritales y provinciales, en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular”.

52. En el asunto que se revisa, la etapa de instrucción fue adelantada, inicialmente, por la Procuraduría Segunda Delegada para la Moralidad Pública, dependencia que profirió los autos de indagación preliminar y apertura de investigación, antes⁴¹ de que fuera expedido el referido Decreto Ley 1851 de 2021⁴². Por su parte, el pliego de cargos fue formulado por la Procuraduría Delegada de Instrucción 8 el 25 de noviembre de 2022⁴³, cuando el Decreto en mención ya se encontraba vigente, al tiempo que la etapa de juzgamiento fue tramitada por la Procuraduría Delegada Disciplinaria de Juzgamiento 1, dependencia que profirió el fallo disciplinario de primera instancia. Finalmente, la Sala Disciplinaria de Juzgamiento decidió en segundo grado el trámite sancionatorio.
53. En tal orden de ideas, las autoridades disciplinarias que expidieron las sanciones objeto de revisión eran funcionalmente *-y materialmente, según quedó establecido en acápite previo-* competentes para el efecto.

(iv) La prescripción y caducidad de la acción disciplinaria

54. El artículo 29 del CDU señala que la acción disciplinaria se extingue por la muerte del investigado o por la ocurrencia de la prescripción. Asimismo, el artículo 30 *ibidem*, modificado por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011, dispone que *“la acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria”*, término que empezaría a contarse *“para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar”*.
55. A su vez, el artículo en cita consagra que *“la acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas”*.
56. En suma *-bajo la vigencia del CDU-*, la autoridad disciplinaria competente cuenta, de un lado, con un término de 5 años para proferir auto de apertura de la investigación, a partir de la ocurrencia de la conducta que se juzga, so pena de que opere la caducidad de la acción disciplinaria; y, del otro, con 5 años, contados desde ese auto de apertura de la investigación disciplinaria, para proferir la decisión correspondiente, después de lo cual se configura la prescripción de la acción.
57. Como se aprecia, el legislador no determinó cuál es el acto que impone la sanción e interrumpe el fenómeno prescriptivo. Esta Corporación había

⁴¹ El 29 de abril de 2020 y 15 de enero de 2021, respectivamente.

⁴² Folios 5 y 69 del archivo “D-2020-1506379_ FOL 1-286_ CP 1”, visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁴³ Folios 427 a 472 del archivo “D-2020-1506379_ FOL 1-286_ CP 1”, visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

considerado tres tesis sobre el momento en que se entiende impuesta la sanción para efectos de la prescripción de la acción disciplinaria, tal como se expuso en la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso del 29 de septiembre de 2009⁴⁴, así:

“La Sala comienza el análisis partiendo de la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el manejo del tema de la prescripción de la acción sancionatoria acerca de cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, que no ha sido unánime. En efecto, sobre el particular existen tres tesis:

- a) *Se entiende ejercida la potestad disciplinaria cuando se produce la decisión que resuelve la actuación administrativa sancionatoria.*
- b) *Para que se considere “impuesta” la sanción es necesario no solo que el acto sancionatorio primigenio se expida, sino también que se notifique.*
- c) *Debe haberse expedido el acto sancionatorio, resuelto todos los recursos que se propusieron, y notificado las decisiones sobre éstos”.*

58. La Sala Plena de esta Corporación, en sentencia del 21 de mayo de 2019⁴⁵, insistió en la postura unificada, anotada previamente, para señalar que *“de acuerdo con este fallo del 29 de septiembre de 2009, la Sala reitera que la sanción disciplinaria se entiende impuesta con la expedición y notificación del acto principal que la contiene, siendo éste el que concluye la actuación administrativa y que se tiene en cuenta para efectos de la interrupción de la prescripción de la acción disciplinaria”*. Ese criterio ha sido reiterado por la Sección Segunda de esta Corporación, al señalar que: *“Para efectos de la prescripción de la acción disciplinaria, la sanción debe entenderse impuesta con la expedición y notificación del acto administrativo primigenio, independientemente del momento en que se resuelvan los recursos de la vía gubernativa cuando se haga uso de ellos”*⁴⁶.

59. Descendiendo al caso que centra la atención de la Sala, el auto de imputación formuló un único cargo en torno al siguiente comportamiento: *“desconoció el principio de responsabilidad de la contratación estatal, al suscribir el Contrato 08 de 2020 para la compra de pruebas rápidas para el diagnóstico y contención del COVID 19 con VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA, no obstante que la referida empresa al parecer no tenía capacidad para ejecutar el objeto contractual”*.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2003-00442-01(S)IJ, C.P. Susana Buitrago Valencia.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación del 21 de mayo de 2019, exp. 11001-03-25-000-2011-00371-00(IJ), C.P. César Palomino Cortés.

⁴⁶ Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de febrero de 2019, exp. 3966-14, C.P. William Hernández Gómez. En la misma línea, la Subsección B precisó, en otra oportunidad: *“(…) la jurisprudencia vigente en materia de prescripción de la acción administrativa disciplinaria, es la contenida en la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, según la cual, dentro del término de cinco (5) años establecido por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 –sin la modificación realizada por la Ley 1474 de 2011–, la autoridad disciplinaria competente solo debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia. En ese orden argumentativo, bajo la vigencia del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, la Sección Segunda del Consejo de Estado en sus dos subsecciones, ha aplicado la tesis decantada por la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de jurisprudencia de 29 de septiembre de 2009”*; sentencia del 1° de agosto de 2018, exp. 0491-2017, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

60. Bajo dicho entendimiento, la conducta censurada por el ente disciplinario se materializó en un único momento, debe ser considerada como una falta instantánea constituida por un comportamiento activo, y el término de caducidad de la acción disciplinaria debe contarse desde su consumación.
61. Así, la Procuraduría contaba con un término de 5 años, contados entre el 8 de abril de 2020 *-fecha de suscripción del contrato-* y el 8 de abril de 2025, para dar apertura formal a la investigación. Considerando que dicho acto procesal se produjo el 15 de enero de 2021 *-y fue notificado el 23 de septiembre siguiente*⁴⁷, el fenómeno de la caducidad no operó en el caso concreto.
62. A su vez, en la medida que los 5 años con los que contaba el ente disciplinario para expedir y notificar el fallo de primera instancia transcurrirían entre el 15 de enero de 2021 y el 15 de enero de 2026, y teniendo en cuenta que esa decisión administrativa fue proferida el 5 de julio de 2024 y notificada el 8 de julio de 2024⁴⁸; el fenómeno prescriptivo tampoco se configuró.
63. Ahora bien, en este punto es preciso señalar que la Ley 1952 de 2019 (CGD) - expedida el 28 de enero de 2019-, eliminó el fenómeno de la caducidad de la acción disciplinaria y modificó la forma de contar la prescripción, de la siguiente manera (artículo 33): *“La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión”*. Dispuso, así mismo, que en lo atinente a las faltas relacionadas con el derecho internacional humanitario, la prescripción será de 12 años.
64. No obstante, de conformidad con el artículo 265 de la Ley 1952 de 2019, el mencionado artículo 33 entraría a regir, en principio, 18 meses después de su promulgación, es decir, al 21 de julio de 2020. Sin embargo, el plazo de entrada en vigor de esta ley se prorrogó, como se precisó *supra*, hasta el 1 de julio de 2021 por el artículo 140 de la Ley 1955 de 2019.
65. A su vez, el 29 de junio de 2021 se expidió la Ley 2094 que, entre otros, modificó el artículo 33 del CGD (aunque mantuvo la forma de contar la prescripción *-5 años para notificar el fallo de primera instancia y 2 años más para proferir y notificar el de segunda instancia-*)⁴⁹, y señaló que el mismo entraría a regir a partir del 29 de diciembre de 2023.

⁴⁷ Folio 93 del del archivo “D-2020-1506379_FOL 1-286_CP 1”, visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁴⁸ Folio 88 del archivo “CUADERNO PRINCIPAL 3”, carpeta homónima del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁴⁹ No obstante que el cambio normativo que se anota mantuvo el término de 2 años para la expedición del fallo disciplinario de segunda instancia, modificó la forma de computar dicho plazo. En efecto, mientras que, en su redacción original, el artículo 33 de la Ley 1952 de 2019 señalaba que el término en comento se contaría *“a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión”*; con la modificación introducida por la Ley 2094 de 2021 el mismo se computa *“desde la notificación del fallo de primera instancia”*. Sin embargo, ese cambio no incide en la conclusión a la que se arriba en la presente providencia.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

66. En suma, en el caso concreto el fenómeno prescriptivo no se configuró, en tanto el fallo de primera instancia fue notificado, como se anotó, el 8 de julio de 2024, y el de segunda lo fue el 6 de diciembre de 2024⁵⁰. Ambas decisiones fueron, entonces, adoptadas y puestas en conocimiento del investigado antes de que operara la prescripción en la manera dispuesta por la nueva norma que alteró la forma de computar su término⁵¹.

(v) La tipicidad de la conducta investigada y el ejercicio de adecuación realizado por el operador disciplinario

67. En materia disciplinaria, el juicio de adecuación o subsunción típica requiere la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta⁵². Ese ejercicio exige consultar, además, las particularidades propias del sistema de tipificación al que atienden las normas disciplinarias, catalogado por la jurisprudencia como de “*numerus apertus*”, por virtud del cual las conductas sancionables suponen un amplio margen de apreciación en cabeza del fallador, pues la indeterminación del legislador -*constitucionalmente tolerada*⁵³- requiere que el operador jurídico, ante un tipo abierto, aplique un criterio sistemático de interpretación⁵⁴. Efectivamente, ha precisado la Corte Constitucional, a propósito de lo anterior, lo siguiente⁵⁵:

“Teniendo en cuenta que como mediante la ley disciplinaria se pretende la buena marcha de la administración pública asegurando que los servidores del Estado cumplan fielmente

⁵⁰ Folios 272 y 273 del archivo “CUADERNO PRINCIPAL 3”, carpeta homónima del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁵¹ Sobre el particular, debe tenerse en cuenta la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, autorizada por el Decreto Legislativo 491 de 2020, expedido con la finalidad de conjurar los efectos del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Ejecutivo Nacional, a raíz de la propagación de la pandemia por el COVID-19. En efecto, conforme sus artículos 1 y 6, tal suspensión (i) podía efectuarse, mediante acto administrativo, por todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en todos sus órdenes, sectores y niveles, e incluyó a los órganos de control; (ii) afectaría todos los términos legales, incluidos los establecidos en términos de meses o años; (iii) durante el término de su duración y hasta el momento en que se reanudarán las actuaciones, no correrían los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley correspondiente. No obstante, la suspensión de términos autorizada en el marco de la emergencia no impacta en la conclusión sobre el ejercicio oportuno de la potestad disciplinaria en el caso concreto pues, como se analizó *supra*, las decisiones correspondientes fueron adoptadas en tiempo.

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de febrero de 2020, exp. 3003-17, C.P. William Hernández Gómez.

⁵³ “Dado que la naturaleza especial de los asuntos regulados en el campo administrativo normalmente no versa sobre situaciones que impliquen una incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales y ante la imposibilidad de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas, el legislador sancionatorio está facultado para tipificar las conductas en el sistema ‘numerus apertus’, sin que en ningún caso pueda permitir que el grado de oscilación de la norma sancionatoria sea completamente indeterminado (...) La norma indeterminada se utiliza para indicar de manera imprecisa un supuesto de hecho que varía dependiendo de circunstancias exógenas al ámbito normativo, lo cual no la exonera de satisfacer el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, que exige del legislador establecer como mínimo: “(i) los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada; (ii) las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta; (iii) la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad. De ese modo se consigue que las normas que se valen de la estructura ‘numerus apertus’ sean suficientemente dúctiles, a través del carácter impreciso de su enunciado, sin dejar de indicar aquello que es esencial. La función del concepto indeterminado es, precisamente, expresar lo que el legislador desconoce en el momento de dictar la ley”. Corte Constitucional, sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁴ Tal criterio sistemático debe: “(1) establecer en detalle y expresamente el alcance de cada uno de los componentes de las normas invocadas, a la luz de los criterios textual, sistemático y teleológico de interpretación y de acuerdo con la jurisprudencia relevante proveniente de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; y (2) establecer, a la luz de cada uno de los componentes normativos identificados en cada una de dichas normas, por qué la conducta probada [por el sujeto pasivo de la sanción] constituyó una violación de la ley, esto es, por qué sus actos encajaban bajo las definiciones legales de cada uno de dichos componentes normativos de los tipos disciplinarios invocados”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 26 de marzo de 2014, exp. 0263-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

con sus deberes oficiales, para lo cual se tipifican las conductas constitutivas de falta disciplinaria en tipos abiertos que suponen un amplio margen de valoración y apreciación en cabeza del fallador, el legislador en ejercicio de su facultad de configuración también ha adoptado un sistema amplio y genérico de incriminación que ha sido denominado “numerus apertus”, en virtud del cual no se señalan específicamente cuales comportamientos requieren para su tipificación ser cometidos con culpa -como sí lo hace la ley penal-, de modo que en principio a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, salvo que sea imposible admitir que el hecho se cometió culposamente como cuando en el tipo se utilizan expresiones tales como “a sabiendas”, “de mala fe”, “con la intención de” etc. Por tal razón, el sistema de numerus apertus supone igualmente que el fallador es quien debe establecer cuales tipos disciplinarios admiten la modalidad culposa partiendo de la estructura del tipo, del bien tutelado o del significado de la prohibición.”

68. En el caso que se revisa, el fallo disciplinario de primera instancia declaró responsable al sujeto investigado bajo el mismo juicio de tipicidad que fue efectuado en el pliego de cargos y que se mantuvo, también, en el fallo de segunda instancia, en los siguientes términos:

*“WILLIAM JORGE DAU CHAMATT, en su condición de Alcalde de Cartagena, para la época de los hechos, al parecer desconoció **el principio de responsabilidad** de la contratación estatal, **al suscribir el Contrato 08 de 2020 para la compra de pruebas rápidas para el diagnóstico y contención del COVID 19 con VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA**, no obstante que la referida empresa al parecer no tenía la capacidad para ejecutar el objeto contractual”.*

(...)

*En consecuencia, esta Sala comparte el análisis realizado en el fallo de primera instancia, en el cual se concluyó que desde el pliego de cargos se estableció que el disciplinado **vulneró el principio de responsabilidad**, dado que la dirección y gestión de la actividad contractual, así como de los procesos de selección, recaen en el jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma, de conformidad con la Ley 80 de 1993.*

(...)

*Se considera demostrado y no desvirtuado el cargo único imputado a los disciplinables, en virtud de que, el primero, desconoció **el principio de responsabilidad** de la contratación estatal **al suscribir el contrato No. 08 de 2020”** (énfasis añadido).*

69. Significa, entonces, que el operador disciplinario escogió, como tipo normativo transgredido, el contenido en el artículo 48, numeral 31 de la Ley 734 de 2002, que en su tenor literal señala:

“ARTÍCULO 48. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

*31. Participar en la etapa precontractual o **en la actividad contractual**, en detrimento del patrimonio público, o con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la Constitución y en la ley” (énfasis añadido).*

70. De conformidad con las precisiones conceptuales efectuadas previamente, en los términos de la imputación de cargos y de la sanción impuesta, la descripción típica de la disposición escogida por los operadores disciplinarios, de un lado, se



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

refirió al segundo supuesto de hecho normativo en ella contemplado *-participar en la actividad contractual, con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa-*; y, del otro, debía complementarse, necesariamente, con aquella otra u otras disposiciones que, en la época de los hechos, consagrasen el principio de la contratación estatal que se afirmó desconocido *-el de responsabilidad-*. Adicionalmente, conforme definió la Corte Constitucional en sentencia C-818 de 2005, cuando declaró la constitucionalidad condicionada de aquella disposición, esa conducta constitutiva de la falta gravísima *“debe ser siempre de carácter concreto y estar descrita en normas constitucionales de aplicación directa o en normas legales que desarrollen esos principios [los que regulan la contratación estatal y la función administrativa]”*.

71. Revisados los elementos acreditados en el expediente, la Sala observa que el 8 de abril de 2020 se celebró el Contrato N° 08 entre el distrito de Cartagena y la empresa Ventas, Distribución y Marketing LTDA, que tuvo por objeto *“CONTRATAR LA COMPRA DE PRUEBAS RAPIDAS (sic) APROBADAS POR EL INVIMA, PARA EL DIAGNOSTICO (sic) Y CONTENCIÓN DEL COVID-19 EN EL DISTRITO DE CARTAGENA”*⁵⁶. Dicho instrumento fue suscrito, en representación de la entidad territorial, por el señor William Jorge Dau Chamatt, en calidad de alcalde mayor.
72. En la cláusula segunda, denominada *“Alcance del objeto”*, se señaló que el contratista se comprometió a suministrar los siguientes elementos: *“10.000 PRUEBAS RÁPIDAS: INMUNOENSAYO DE FLUJO LATERAL PARA LA DETECCIÓN DE ANTICUERPOS ANTI-SARS-COV-2 IgG E IgM EN SUERO, PLASMA O SANGRE TOTAL. LAS PRUEBAS RÁPIDAS DEBEN CONTAR CON REGISTRO SANITARIO INVIMA”*.
73. La cláusula tercera del negocio fijó el plazo de ejecución del contrato en 30 días, y en la cláusula sexta se estableció como obligación del contratista, *“entregar los suministros en las cantidades requeridas, dentro del plazo máximo de seis (6) horas siguientes a la solicitud realizada por el supervisor”*.
74. En los estudios previos del contrato, se expresó lo siguiente respecto de la justificación para la adquisición de las pruebas rápidas objeto de este⁵⁷:

“Ante la dinámica del comportamiento epidemiológico de la infección asociada por SARS-CoV-2, son diferentes las dudas que surgen en la implementación de acciones preventivas y adecuado uso de los protocolos de manejo; es importante tener en cuenta que se están tomando las medidas y sumando esfuerzos para mejorar la capacidad, oportunidad y cobertura en el diagnóstico.

(...)

Así las cosas, el Distrito de Cartagena advierte la necesidad de contratar la adquisición de unas pruebas rápidas denominadas genéricamente como: ‘INMUNOENSAYO DE FLUJO LATERAL PARA LA DETECCIÓN DE ANTICUERPOS ANTI-SARS-COV-2-IgG e IgM EN SUERO, PLASMA O SANGRE TOTAL, para la detección en pacientes del COVID (sic) 19,

⁵⁶ Archivo “contrato”, carpeta “CD No. 17”, subcarpeta “20. ANEXOS CORREO 1_OneDrive_1_21-5-2020”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁵⁷ Archivo “estudios previos”, carpeta “CD No. 17”, subcarpeta “20. ANEXOS CORREO 1_OneDrive_1_21-5-2020”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

en Distrito (sic) de Cartagena. Elemento de suma importancia para poder contar con un diagnóstico oportuno, que les permita a las autoridades en salud, una respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el coronavirus (COVID-19).

Que se hace necesario en el presente inmediato y eventualmente en el futuro mediano conforme el desarrollo del fenómeno, disponer de una prueba rápida para facilitar el diagnóstico de los pacientes contagiados a nivel Distrital (sic).” (énfasis añadido)

75. En el documento denominado “*justificación de escogencia*”, que soportó la selección de la empresa Ventas, Distribución y Marketing LTDA. para la celebración del Contrato 08 de 2020, el entonces Director del DADIS Álvaro José Fortich, en calidad de delegatario del alcalde para el trámite precontractual⁵⁸, consignó⁵⁹:

“En razón de lo anterior La (sic) Alcaldía Mayor de Cartagena, estableció, que se requiere contratar el suministro de insumos sanitarios y de protección como medida de previsión, reducción de los factores de riesgo y amenaza ante el COVID-19 en el Distrito de Cartagena con una Persona Jurídica o natural cuyo objeto social sea el suministro de implementos y elementos sanitarios, hospitalarios, de seguridad industrial o que guarde proporción con el objeto a contratar.

Experiencia del Contratista: El Contratista deberá tener experiencia en el suministro de elementos sanitarios.

Que cuente con la disponibilidad de despacho de los productos requeridos (sic)

Requisitos Mínimos de Idoneidad del Contratista:

De acuerdo con las exigencias anteriores, La (sic) Dependencia responsable de elaborar el presente estudio previo, verifico (sic) la idoneidad del futuro contratista conforma (sic) con la información aportada. La idoneidad verificada se describe a continuación:

Objeto Social: Suministro de equipos médicos hospitalarios y demás dotaciones médico (sic). Contratación (sic) de todos los servicios relacionados con la obtención e investigación médica, al igual que la venta e insumos relacionadas (sic) con la práctica médica.

Experiencia Mínima: Acredita experiencia en el suministro de elementos e insumos de higiene y hospitalarios. (Se anexan (sic) certificado de experiencia en la propuesta presentada) (sic)

Manifiesta contar con los productos en bodega y tener la disponibilidad de despacho.

CONCLUSIONES:

De acuerdo a las cotizaciones presentadas por los proveedores y con los requisitos mínimos exigidos por el Distrito se determinó lo siguiente:

1. Que VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA Cumple (sic) con lo exigido por el Distrito de Cartagena.
2. Qué (sic) acuerdo (sic) con las cantidades y la inmediatez requerida, la empresa VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA cuenta a la fecha con la disponibilidad de la entrega de los insumos requeridos.

⁵⁸ Por virtud del Decreto N° 0092 de 2020, folio 156, archivo “ANEXO NRO. 6”, carpeta “CD No. 196”, subcarpeta “130016001128202002787”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁵⁹ Archivo “*justificación de escogencia*”, carpeta “CD No. 17”, subcarpeta “20. ANEXOS CORREO 1_OneDrive_1_21-5-2020”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

3. Que los valores presentados por VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA se encuentran dentro del rango de precio establecidos (sic) por el mercado.
4. Al consultar con los proveedores VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA manifestó contar con disponibilidad de entrega de los suministros dentro del término requerido.

Los motivos anteriormente expuestos nos llevan a seleccionar el proveedor a contratar en el presente proceso contractual, con los valores y cantidades ofertados por él, así:

| ITEM | DESCRIPCIÓN | CANTIDAD | VR. UNIT | VR. TOTAL |
|------|---|----------|----------|---------------|
| 1 | <p>-PRUEBAS RAPIDAS (SIC): "INMUNOENSAYO DE FLUJO LATERAL PARA LA DETECCIÓN DE ANTICUERPOS ANTI-SARS-COV-2 IgG E IgM EN SUERO, PLASMA O SANGRE TOTAL"</p> <p>-LAS PRUEBAS RÁPIDAS, DEBEN CONTAR CON REGISTRO SANITARIO INVIMA</p> | 10.000 | \$72.500 | \$725.000.000 |

La OFERTA presentada por VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA, se anexa al presente estudio y hace parte Integral (sic) del expediente contractual. (énfasis añadido)"

76. La "oferta" a la que hizo alusión el director del DADIS en la justificación de escogencia, que obra en el expediente sancionatorio⁶⁰, es el documento denominado "propuesta", presentado por la empresa Ventas, Distribución y Marketing LTDA. El asunto de ese instrumento se denominó "COTIZACIÓN" y en su contenido se aprecia lo siguiente: "De acuerdo a la Invitación (sic) a presentar la cotización de: 'Suministro de insumos sanitarios y de protección como medida de prevención, reducción de los factores de riesgo y amenaza ante el COVID-19, en el Distrito de Cartagena'. Nos permitimos enviar propuesta de cotización (...)", y detalla los siguientes ítems, con sus precios respectivos: (i) mascarilla médica; (ii) kit de protección individual (compuesto por ropa quirúrgica, respirador N95 y gafas o protector facial; (iii) jabón líquido para higiene de manos; (iv) gel antiséptico; (v) guantes estériles; (vi) termómetro infrarrojo y (vii) kit de pruebas de laboratorio.
77. En la descripción del último ítem referido, se indica "Kit, para el estudio de pruebas de laboratorio de COVID 19", en cantidad de 10.000 unidades, con un valor unitario de \$72.500. Así mismo, contrario a lo señalado en la justificación de escogencia, en la cotización presentada la empresa no manifestó "contar con los productos en bodega y tener la disponibilidad de despacho".

⁶⁰ Archivo "propuesta", carpeta "CD No. 17", subcarpeta "20. ANEXOS CORREO 1_OneDrive_1_21-5-2020"; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

78. En efecto, en respuesta al Oficio AMC-OFI-0047981-2020 del 15 de mayo de 2020, emanado de la administración distrital, el contratista reconoció que, al momento de suscribir el negocio, “no tenía la disponibilidad del insumo [en alusión a las pruebas rápidas para detección del SARS-COV-2]”, que dichos elementos serían adquiridos mediante terceros (las empresas SAVIATEC S.A.S., MYCLAB S.A.S. y AVANTIKA S.A.S.), ninguno de los cuales contaba con disponibilidad inmediata de los mismos, y que tardarían entre 15 y 30 días en suministrarlos, a partir del momento en que se realizara el pedido⁶¹.
79. Mediante la Resolución N° 4075 del 17 de septiembre de 2020, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Cartagena declaró el incumplimiento del Contrato N° 08 de 2020, decisión confirmada en sede de reposición a través de la Resolución N° 4203 del 29 de septiembre siguiente. Esas decisiones sancionatorias fueron motivadas por el incumplimiento definitivo del contratista al plazo pactado para la entrega de las 10.000 pruebas rápidas para la detección del SARS-COV-2⁶².
80. A través de Oficio AMC-OFI-0055748-2020 del 9 de junio de 2020, dirigido a la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, la Directora Encargada del DADIS señaló lo siguiente⁶³:

“Por medio del presente y con el respeto acostumbrado ante usted concurro con la finalidad de hacerle entrega de Dos (2) contratos de compraventa celebrados por el Distrito y descritos a continuación para su custodia y trámites:

- 1. Contrato de Compraventa No. 7 Celebrado entre el Distrito y MARKETING LTDA, con el objeto de contratar el suministro de Insumos sanitarios y de protección como medida de prevención reducción (sic) de los factores de riesgo y amenaza ante el COVID-19 en el Distrito de Cartagena, consta de Ciento veinticuatro (124) folios útiles.*
- 2. Contrato de Compraventa No. 8 Celebrado entre el Distrito y MARKETING LTDA, con el objeto de contratar pruebas rápidas aprobadas por EL INVIMA para el diagnóstico y contención del COVID-19 en el Distrito de Cartagena, consta de ciento cuarenta (140) folios útiles”. (énfasis añadido)*

81. En el marco de la investigación adelantada por la Fiscalía General de la Nación bajo el radicado N° 130016001128202002787, ese organismo produjo el Informe N° 9-361330, en el que dio cuenta de que el 8 de abril de 2020 se celebró el Contrato N° 07, cuyo objeto consistió en “*el suministro de insumos sanitarios y de protección como medida de prevención, reducción de los factores de riesgo y amenaza ante el Covid-19 en el Distrito de Cartagena*”. Ese negocio jurídico, según indicó el informe, fue celebrado entre aquella entidad territorial y la empresa Ventas, Distribución y Marketing Ltda. para la adquisición de los siguientes ítems: i) mascarillas N95, ii) jabón líquido para higiene de manos por litro, iii) gel antiséptico por litro y iv) termómetro infrarrojo. Se señaló igualmente en dichas pesquisas penales que el 28 de marzo de 2020, la alcaldía de Cartagena “*invita a diferentes proveedores a presentar propuesta de cotización para el suministro de insumos sanitarios y de protección como medida de*

⁶¹ Folios 83 a 86, archivo “ANEXO NRO. 6”, carpeta “CD No. 196”, subcarpeta “130016001128202002787”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁶² Archivo “010.Soportes respuesta punto once”, carpeta “CD No. 189”, visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁶³ Folio 7, archivo “003. Soportes respuesta punto tres”, carpeta “CD No. 189”, visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

prevención, reducción de los factores de riesgo y amenaza ante el Covid 19 en el Distrito de Cartagena, insumos que se registran con las siguientes especificaciones técnicas (...)”, relacionando los mismos elementos que integraron la propuesta presentada por la referida empresa previo a la suscripción del Contrato N° 08 de 2020⁶⁴.

82. Mediante Oficio 2000-659-20 de mayo⁶⁵ de 2020, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-, remitió a la Contraloría General de la República *-en el marco de la indagación preliminar AN-8-210112-2020-36365 adelantada por dicho ente fiscal-* la relación de empresas que habían manifestado, hasta ese momento, intención de importar *“el Test (producto-Reactivo) y las marcas de pruebas rápidas autorizadas por el Invima a través de intenciones de importación gestionadas en la ventanilla única de comercio exterior – VUCE”*, en el marco de la Resolución N° 522 del 28 de marzo de 2020. En ese listado, no figura Ventas, Distribución y Marketing LTDA⁶⁶.
83. En Oficio N° 20252013075 del 3 de abril de 2025, el INVIMA informó lo siguiente *-en respuesta a petición elevada por el apoderado del disciplinado, y aportado por aquél al presente trámite de revisión*⁶⁷:-

“(…) las pruebas diagnósticas para la detección de del (sic) virus SARS CoV-2, agente etiológico del COVID-19, destinadas por el fabricante a ser utilizadas para el uso diagnóstico in vitro (IVD), se enmarcan en la definición de reactivo de diagnóstico in vitro categoría III, de conformidad con lo establecido en los artículos 2° y 3° del Decreto 3770 de 2004 “Por el cual se reglamentan el régimen de registros sanitarios y la vigilancia sanitaria de los reactivos de diagnóstico in vitro para exámenes de especímenes de origen humano”. Por lo tanto, los interesados en obtener un registro sanitario para la fabricación, importación y comercialización de este tipo de productos deben reunir los requisitos técnicos y legales establecidos en el Decreto 3770 de 2004, modificado por el Decreto 581 de 2017.

Así mismo, es importante indicar que la citada normatividad establece los casos en que algunos reactivos de diagnóstico In Vitro pueden importarse sin la autorización del registro sanitario:

“Artículo 28. De las medidas especiales. El Invima podrá autorizar excepcionalmente la importación de productos terminados de que trata el presente decreto **sin haber obtenido el respectivo registro sanitario**, cuando exista una solicitud del interesado acompañada del certificado de venta libre expedido por la autoridad sanitaria competente del país de origen, la prueba de la constitución, existencia y representación del peticionario, el certificado de calidad del producto, **sólo en los siguientes casos:**

1. Cuando se presenten circunstancias de calamidad o emergencia determinadas por el Ministerio de la Protección Social.

Ahora bien, en el año 2020 mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo, el Ministerio de Salud y Protección social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus COVID-19.

De esta manera, el gobierno nacional determinó una serie de medidas transitorias para dar frente a esta pandemia mediante el Decreto 476 de 2020 “Por el cual se dictan medidas

⁶⁴ Folios 1 a 20, archivo “CONTINUACIÓN ANEXO NRO. 6”, carpeta “CD No. 196”, subcarpeta “130016001128202002787”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁶⁵ No especifica el día.

⁶⁶ Folios 49 a 55, archivo “ANEXO NRO. 2”, carpeta “CD No. 196”, subcarpeta “130016001128202002787”; visible en el Cuaderno 1 del expediente disciplinario, índice 009 del aplicativo SAMAI.

⁶⁷ Índice 019 del aplicativo SAMAI.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, el cual facultaba al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima a incorporar como **vital no disponible** aquellos reactivos de diagnóstico *in vitro* de metodología molecular en tiempo real (RT-PCR) para el diagnóstico de COVID-19 y otros reactivos avalados por la Organización Mundial de la Salud -OMS- u otras autoridades sanitarias (...)

Con base en esta facultad, el Invima, mediante la Circular No. 098 del 25 de marzo de 2020, declaró como vital no disponible aquellos reactivos de diagnóstico *in vitro* de metodología molecular en tiempo real (RT-PCR) para el diagnóstico de COVID-19 y otros reactivos avalados por la Organización Mundial de la Salud -OMS- u otras autoridades sanitarias.

La connotación de vitales no disponibles conllevó a la **simplificación** de los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente aplicable, de forma que el fabricante o importador no requería contar con certificación expedida por el Invima, como tampoco llevar a cabo el trámite de registro sanitario y en su defecto, debían cumplir los requisitos establecidos en la Resolución 522 de 2020. (...)” (énfasis del texto original)

84. La relación probatoria anterior revela que las disposiciones que fueron empleadas por los operadores disciplinarios para efectuar el reproche de responsabilidad al sujeto investigado *-con arreglo a las cuales profirieron los actos sancionatorios objeto de revisión (Ley 734 de 2002, artículo 48- 31; Ley 80 de 1993, artículos 3 y 26-5; y Ley 1150 de 2007, artículo 5-1)-*, contenían: (i) la descripción de la conducta consistente en desconocer los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa, y su tipificación como falta disciplinaria gravísima; (ii) la obligación de observar el principio de responsabilidad en el ejercicio comercial de la administración; y (iii) la obligación que le asiste al jefe o representante legal de dirigir y manejar la actividad contractual y los procesos de selección que se adelanten en la respectiva entidad estatal, así como la imposibilidad de trasladar esa responsabilidad a juntas, consejos directivos, corporaciones de elección popular, comités asesores u organismos de control y vigilancia de la misma.
85. Sin embargo, a juicio de la Sala, ni aquellos elementos de juicio ni la forma como la Procuraduría estructuró la imputación de responsabilidad, fueron suficientes para demostrar que el comportamiento del investigado constituyera falta disciplinaria, que este se hubiese alejado de su carga deontológica o que, en todo caso, su conducta encajara en la descripción normativa de la falta endilgada por los operadores disciplinarios *—el desconocimiento del principio de responsabilidad en la contratación estatal—*, por las razones que pasan a exponerse.
86. En primer lugar, se observa que el reproche efectuado al investigado se soportó en una premisa esencial: la celebración del Contrato N° 08 de 2020 fue irregular en tanto, afirmó la Procuraduría, se pactó con una persona jurídica no apta para la satisfacción del objeto contractual y con desconocimiento de los principios a los que, en los términos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁶⁸, estaba sujeto dicho acuerdo de voluntades. En tal orden de ideas, es imperativo analizar, de un lado, si el negocio jurídico fue efectivamente gobernado por el EGCAP; y, del otro, las particularidades propias del estado de excepción declarado en el territorio nacional, a raíz del COVID-19,

⁶⁸ En adelante, también, EGCAP.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

en el que se inscribió el devenir de los hechos objeto de la acción disciplinaria y constituyó el motivo determinante de comportamiento que a la postre fue censurado por el ente de control.

87. Así, se tiene que, en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, los distritos especiales se denominan entidades estatales para efectos del sometimiento a sus disposiciones⁶⁹. A su vez, el artículo 13 *ibidem*⁷⁰ prescribe que los contratos que celebren tales organismos se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en dicho estatuto. Por consiguiente, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias⁷¹, siempre que no existiera norma especial que regulara la gestión contractual, estaba sujeto a las normas que conforman el EGCAP que, para la época de los hechos -8 de abril de 2020-, correspondían a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 19 de 2012, la Ley 1474 de 2011 y los decretos reglamentarios aplicables al asunto (entre otros, el Decreto 1082 de 2015). En ese sentido, la “*COMPRA DE PRUEBAS RÁPIDAS APROBADAS POR EL INVIMA PARA EL DIAGNÓSTICO Y CONTENCIÓN DEL COVID-19 EN EL DISTRITO DE CARTAGENA*”, debía contratarse previa la realización del proceso de selección correspondiente, en los términos definidos por dicho estatuto.
88. Ahora bien, mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, para conjurar las circunstancias que dieron lugar a la propagación de la pandemia provocada por el Coronavirus COVID-19. En el marco de este, fueron expedidos los Decretos Legislativos n° 440 y 537 de 2020⁷², que dispusieron lo siguiente en punto a la contratación de urgencia:

- Decreto n° 440 del 20 de marzo de 2020

“ARTÍCULO 7o. CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del

⁶⁹El artículo 1 de la ley en cita refiere que dicho cuerpo normativo tiene por objeto “*disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales*”. Por su parte, el artículo 2, al definir qué se entiende por entidades estatales para tales efectos, señala en su tenor literal: “*ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:*

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles (...).”

⁷⁰“*ARTÍCULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.*

Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.

Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera”.

⁷¹ Artículo 328 de la Constitución Política.

⁷² Declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencias C-162 y C-181 de 2020.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios”.

- Decreto nº 537 del 12 de abril 2020

“ARTÍCULO 7o. CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente.

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior”.

89. En ese contexto, las administraciones públicas -y, de contera, sus representantes legales- se encontraban habilitados para la celebración de negocios bajo la modalidad de contratación directa por la causal de urgencia manifiesta, para la prestación de servicios, el suministro de bienes o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia. Como lo precisó en su momento esta Corporación, la contratación directa autorizada en los decretos mencionados, a diferencia de la regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993⁷³, parte de que se encuentran probados los supuestos de hecho que dan lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta durante el estado de excepción; en los siguientes términos⁷⁴:

“(…) la contratación de urgencia -prevista por el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 2020- aunque refiere al artículo 42 de la Ley 80 de 1993, parte del supuesto legal de la configuración del hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro para prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19. El artículo 7 del Decreto Legislativo 537 de 2020 replicó esa disposición y sujetó su vigencia a la emergencia sanitaria. De modo que, hay una diferencia sustancial entre la urgencia manifiesta de la Ley 80 de 1993 y la contratación de urgencia de los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020. En la primera, la administración debe exponer y dar cuenta del hecho extraordinario que justifica adoptar su determinación de acuerdo con los eventos previstos en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Además, la entidad estatal debe justificar los motivos por los cuáles esa circunstancia obliga a contratar de manera directa, esto es, sin acudir al proceso de selección respectivo. Esta justificación se impone porque es preciso probar un hecho que explica la omisión del procedimiento

⁷³ “ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nº 26, sentencia del 18 de diciembre de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-02512-00(CA), C.P. Guillermo Sánchez Luque.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

ordinario. De ahí que en el ámbito de la Ley 80 hay que acreditar no solo la ocurrencia de los hechos que explican la urgencia, sino también es preciso exponer los motivos por los cuales es inconveniente e ineficiente agotar las etapas del proceso ordinario de selección. Esta justificación se impone, pues, porque hay que demostrar (probatoria y argumentalmente) que la solución por la vía ordinaria llegaría cuando ya se habría producido o agravado el daño. **Por el contrario, los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020 parten del supuesto probado de la configuración de los hechos y circunstancias que dan lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta durante el estado de excepción y la emergencia sanitaria. Las entidades -por esos mandatos legales de excepción- están liberadas del deber de justificar, no solo el hecho que soporta la urgencia, sino de exponer por qué resultaba indispensable la contratación directa, dada la imposibilidad de contratar a tiempo siguiendo las reglas habituales de los procesos de selección**". (énfasis añadido)

90. Lo anterior *-sin perjuicio de la diferencia anotada, respecto de la no necesidad de justificar el hecho que soporta la urgencia y la habilitación para acudir a la contratación directa-* guarda armonía con lo normado en el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, por cuya virtud *"si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos"*.
91. En consecuencia, al alcalde distrital no le era exigible *-por lo menos desde la perspectiva disciplinaria-* remitirse a los instrumentos elaborados en el trámite precontractual por parte del personal que intervino en la escogencia del contratista *-estudios previos y justificación-*, con arreglo a los cuales la Procuraduría General de la Nación construyó su censura disciplinaria. En efecto, en la argumentación en torno a la cual se edificó el juicio de reproche, señaló el ente de control (en primera instancia):

"(...) Es así, como la Procuraduría General de la Nación, mediante Directiva No. 16 de abril 22 de 2020, dirigida a representantes legales y ordenadores del gasto de las entidades de los sectores central y descentralizado de la rama ejecutiva nacional y territorial, entre otros, con el fin de prevenir "riesgos que pueden presentarse en procesos de contratación en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia Covid19 y medidas de control", y en cumplimiento de los decretos de emergencia expedidos por el Gobierno Nacional, dispuso, entre varias medidas, las siguientes:

(...)

3.5. Elaborar estudios de mercado o como mínimo análisis de mercado y de costos con el fin de optimizar recursos, revisando contratos similares, precios del mercado y establecer precios máximos a bienes o servicios necesarios para atender la pandemia. Así mismo, revisar las fuentes oficiales o sistemas de información de precios como el SIPSA del DANE y, la regulación de precios de la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, entre otros.

(...)

Ahora, WILLIAM DAU CHAMAT en calidad de alcalde de Cartagena para la época de los hechos, suscribió un contrato sin tener en cuenta las recomendaciones mínimas necesarias para la contratación en el marco de la emergencia sanitaria, seleccionando sin ninguna justificación a la empresa VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA, lo que derivó en la declaratoria de incumplimiento mediante Resolución 4075 de 2020" (subrayas propias, negrita del texto original).



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

92. Al tiempo que, en segunda, afirmó:

*“Bajo el anterior contexto jurídico, es importante analizarlo frente a los hechos demostrados con el acervo probatorio, y en ese sentido, se debe señalar que la administración distrital conoció de las irregularidades que se presentaron, pues al realizar un análisis detallado del oficio del 24 de abril de 2020 elaborado por la asesora María Eugenia García Montes, quien ostentaba el cargo con Código 115 Grado 59, emitido como respuesta al señor FORTICH REBOLLO al oficio AMC-ofi-0037830-202056, y que se encuentra, reiteramos, dentro del material probatorio del expediente, en dicho documento, la asesora expresó que en reunión del 8 de abril de 2020, ya se tenía conocimiento de las observaciones por las **deficiencias en los estudios previos**.*

*Así pues, concluye esta Sala que en lo que atañe al disciplinable WILUAM JORGE DAU CHAMATT, no se observó la diligencia exigida con mayor énfasis dada su calidad de ser el depositario de serias responsabilidades por parte de su comunidad, **pues si hubiere verificado los estudios previos y el análisis estructural del contratista que lo soportaba**, habría notado que la empresa contratista no contaba con la capacidad ni la idoneidad para celebrar el contrato aludido” (énfasis añadido).*

93. En el anterior orden de ideas, no puede sostenerse como válido un ejercicio de subsunción típica efectuado sobre la base de que el investigado no observó exigencias normativas *-en sede precontractual-* que, para el caso del Contrato n° 08 de 2020, no resultaban aplicables, por la situación de excepcionalidad *-ya descrita-* y la urgencia manifiesta en que ella derivó. En esas circunstancias, el señor Dau Chamatt se encontraba facultado para suscribir el mencionado acuerdo de voluntades, bajo la modalidad de contratación directa y sin necesidad de contar con estudios previos o justificaciones adicionales al acto mismo de declaratoria de emergencia, de modo que el solo hecho de suscribir el contrato o la inobservancia de tales instrumentos, se insiste, no puede ser motivo de censura.

94. En este punto, la Sala considera necesario precisar que la situación de excepcionalidad que habilita a las entidades sometidas al EGCAP a acudir a la contratación directa por la causal de urgencia manifiesta, para conjurar las circunstancias que dan lugar a su declaratoria, no supone, en modo alguno, que los principios de la contratación pública consagrados en dicho estatuto puedan ser relativizados —*el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 señala, de forma inequívoca y sin salvedades, que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa*—; ni significa que, para efectos del caso concreto, el principio de responsabilidad pudiera ser desatendido.

95. Por el contrario, bajo las precisas particularidades del *sub examine*, la conclusión esbozada previamente se soporta en el hecho de que, aun cuando el investigado debió observar dicho axioma, el juicio de reproche efectuado por la Procuraduría fue deficiente, pues habiendo acudido a un tipo sancionatorio que se componía de dos verbos rectores que denotan supuestos de hecho inescindibles —*uno, participar en la etapa precontractual o contractual, y el otro, con desconocimiento de los principios de la contratación*—, debía soportar que el señor Dau Chamatt, al suscribir el Contrato n° 08 de 2020, desatendió el principio referido, bajo las formas contractuales que estaba obligado a observar en las condiciones de excepcionalidad, ejercicio demostrativo que se echa de menos en el presente asunto.

96. Como segunda razón que desvirtúa el ejercicio de subsunción efectuado por los operadores disciplinarios en el asunto que se revisa, la Sala encuentra que los



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

fallos de primera y segunda instancia soportaron la atribución de responsabilidad sobre la falta de certeza probatoria frente al aspecto nuclear de la conducta reprochada: la ausencia de capacidad de la persona jurídica con quien se celebró el negocio jurídico cuestionado. En efecto, señalaron las decisiones disciplinarias:

- Fallo de primera instancia

“Entonces, frente a la falta de idoneidad, no obra en los soportes del contrato prueba documental que permita al despacho constatar que la empresa VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA, tenía la capacidad para ejecutar el referido negocio jurídico en el tiempo estipulado, pues no contaba con la disponibilidad de las pruebas contratadas, situación que ocasionó la declaratoria de incumplimiento de contrato No. 008 de 2020, desvirtuando las razones que motivaron la contratación de emergencia, esto es la necesidad de contar con un diagnóstico oportuno que permitiera a las autoridades en salud, una respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada para el coronavirus.

Cabe resaltar que era en la etapa precontractual del Contrato No. 008 de 2020 que la alcaldía de Cartagena debía conseguir alguna prueba de que el contratista tenía la capacidad de ejecutar el objeto contractual, el que no se encuentre acreditada la capacidad del contratista para ejecutar el objeto contratado, prueba el desconocimiento de los principios de la contratación estatal que por ley están obligados a su observancia.

(...)

Se estableció además como plazo de ejecución el término de 30 días, para el perfeccionamiento y ejecución del cuestionado negocio jurídico, contados desde el 17 de abril de 2020 fecha en la cual se expidió el Registro Presupuestal, no obstante, la empresa VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING nunca realizó la entrega pactada, derivando en la declaratoria de Incumplimiento del contrato No, 008 de 2020 mediante Resolución No. 4075 de 2020.

(...)

Adicional a lo anterior, el 16 de mayo de 2020, Leonardo Arregocés Castillo Director de Medicamentos y Tecnologías en Salud del Ministerio de Salud, envió respuesta a esta entidad señalando los lineamientos para la adquisición de pruebas rápidas para la detección de COVID 19, indicando:

(...)

También, obran en el expediente las pruebas allegadas al proceso penal adelantado por la Fiscalía Seccional 60 de Cartagena, dentro de las cuales se resalta la siguiente:

Oficio suscrito por Roy Galindo, secretario general del Ministerio de Salud, de mayo de 2020, mediante el cual se envía el listado de reactivos de diagnóstico in vitro aprobados, con registro sanitario de conformidad con el Decreto 3770 de 2004 y mediante el cual se señalan las empresas con aval para importar pruebas COVID, para la época de los hechos, dentro del cual no se encontraba VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA.

Y, como quiera (sic) que dentro del expediente no obran documentales adicionales, se estableció que al parecer la empresa VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA no se encontraba habilitada por el INVIMA para la comercialización de pruebas rápidas, siendo este un requisito no solo exigido para la comercialización de este insumo, sino también para la ejecución del contrato dentro del objeto contractual”.

- Fallo de segunda instancia

“Y contrario a lo argumentado por el recurrente, en cuanto a que no era un problema de la capacidad de la empresa contratista, sino de las circunstancias de la pandemia para ejecutar el contrato, al revisar la respuesta de VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA., a la Alcaldía en relación con el Oficio No. AMC-OFI-0047981-2020 del 15 de mayo de 2020, se evidencia que, al momento de enviar la propuesta para la contratación, la empresa, no contaba con la disponibilidad real de las pruebas rápidas necesarias para



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

el diagnóstico del COVID-19. Lo anterior se fundamenta en que, en su respuesta, mencionaron que, al enterarse de la existencia de un proceso de adquisición de dichos productos, solicitaron cotizaciones a varios proveedores, de los cuales muchos indicaron no contar con la disponibilidad inmediata de las pruebas, como se observa a continuación en el pantallazo pertinente del enunciado oficio.

(...)

La misma respuesta del contratista evidenció que la propuesta de VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA. fue presentada basándose en la referencia de varias cotizaciones, pero la empresa no contaba con las pruebas al momento de enviar la propuesta. Esto demuestra que, al momento de presentar la oferta, el contratista no disponía de los insumos necesarios para cumplir con el contrato, como se evidencia a continuación.

(...)

Adicional, entre las pruebas que hacen parte del expediente, se encuentra el proceso penal identificado con Número Único de Noticia Criminal 130016001128202002787, adelantado por la Fiscalía Seccional 40 de Cartagena, en el cual, al revisar **el informe de investigación FPJ-11, del 24 de junio de 2020**, cuyo objetivo era, entre otras cosas, determinar la capacidad contractual de la sociedad a la fecha de suscripción de los contratos N.º 7 y N.º 8, del 8 de abril de 2020, y verificar si existían en stock los elementos relacionados con dichos contrato, **se encontró que la empresa no reunía las condiciones de capacidad e idoneidad necesarias para celebrar el contrato, como se observa a continuación”** (énfasis añadido)

97. Como se aprecia de los apartes resaltados: (i) los operadores disciplinarios reconocieron expresamente que, al momento de fallar, no contaban con soportes documentales que permitieran constatar la incapacidad de la empresa Ventas, Distribución y Marketing Ltda. para cumplir con el objeto pactado; (ii) los elementos de juicio que revelaron esa incapacidad del contratista no existía al momento de la celebración del contrato (8 de abril de 2020), pues dicha falta de aptitud solo fue revelada, en palabras del ente control, con el posterior incumplimiento de dicho extremo negocial (Resolución n° 4075 de 2020) y los instrumentos que así lo evidenciaron (Oficio No. AMC-OFI-0047981-2020 del 15 de mayo de 2020, Oficio del 16 de mayo de 2020 del Ministerio de Salud e Informe FPJ-11 del 24 de junio de 2020); (iii) la propia Procuraduría carecía de certeza de que la empresa en comento tuviera la disponibilidad de las pruebas y estuviese habilitada por el INVIMA para su comercialización, al momento de la suscripción del contrato.
98. En consecuencia: (i) la PGN reflejó, en los fallos revisados, la ausencia de certeza sobre la incapacidad del contratista para cumplir con el objeto del negocio al momento su celebración, lo que denota la existencia de dubitación en la estructuración del reproche de responsabilidad; (ii) pretendió superar lo anterior con arreglo a elementos probatorios que dieron cuenta de circunstancias *ex post* (reseñadas líneas atrás), las cuales, por definición, no eran conocidas ni cognoscibles por parte del exalcalde al momento de desplegar su conducta; y (iii) pese a que, por mandato del artículo 9 de la Ley 734 de 2002, toda duda razonable “*cuando no haya modo de eliminarla*”, debe ser resuelta en favor del disciplinado, dirimió en su contra la incertidumbre en comento.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

99. Al respecto, debe añadirse que en el ejercicio del *ius puniendi* disciplinario, la carga de probar los supuestos de hecho de las normas cuyo efecto jurídico se persigue le corresponde a la autoridad en quien reside la titularidad de la acción punitiva; en efecto, a las voces del artículo 128 de la Ley 734 de 2002, “[t]oda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. **La carga de la prueba corresponde al Estado**” (énfasis añadido). Así, la presunción de inocencia del investigado, y de legalidad del negocio jurídico por él suscrito (en nombre de la entidad territorial que representaba), obligaban a la Procuraduría a demostrar, mediante los medios de convicción que ella misma recolectara, que el contratista escogido no contaba con la capacidad para cumplir con el objeto del negocio, y que esa circunstancia fue -o, como mínimo, debió ser- conocida por el señor Dau Chamatt al momento de su celebración, y no después. Lo contrario -*aceptar un reproche disciplinario fundado en hechos⁷⁵ posteriores a la conducta*- equivaldría a admitir la validez de una sanción por circunstancias inexistentes al momento en que es ejercido el *ius puniendi* estatal, lesionando el principio de legalidad que lo irradia .
100. Por su parte, el artículo 142 del mismo estatuto refiere que “[n]o se podrá proferir fallo sancionatorio **sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado**” (énfasis añadido). En línea con lo anterior, esta Corporación ha sostenido⁷⁶ que “la autoridad disciplinaria en el momento de emitir la decisión condenatoria, **debe tener la convicción y la certeza probatoria de que efectivamente el servidor público incurrió en la falta que se le imputa**. La existencia de dudas al respecto, implica necesariamente que estas se resuelvan en favor del investigado, en aplicación del principio *in dubio pro disciplinado*, toda vez que no logró desvirtuarse su presunción de inocencia” (énfasis añadido).
101. Bajo ese presupuesto, como se indicó previamente, la falta de certeza a la que condujo el despliegue probatorio de la Procuraduría, que se mantuvo al momento de dictar los fallos de primera y segunda instancia, no podía ser resuelta en detrimento del señor Dau Chamatt, ni gozaba de la contundencia suficiente, exigida por el ordenamiento disciplinario para soportar un reproche de responsabilidad como el que finalmente se efectuó, lo que imponía que se adoptara una decisión absolutoria y no, como ocurrió en el *sub examine*, condenatoria.
102. Como tercer argumento que desvirtúa el ejercicio de atribución efectuado por las autoridades disciplinarias en el *sub examine*, debe recordarse que la conducta investigada, en los términos del ente de control, consistió en la suscripción del Contrato n° 08 de 2020 por parte del señor William Jorge Dau Chamatt y en el desconocimiento que ello supuso frente a los principios de la contratación estatal (economía y responsabilidad). Lo anterior significa, entonces, que al disciplinado se le debía sancionar, en gracia de discusión, por su propio y directo despliegue funcional -*el comportamiento activo consistente en suscribir el contrato*-, y no por la omisión en el control de tutela que le correspondía respecto de las funciones

⁷⁵ Sin que, al efecto, pueda confundirse el hecho con la prueba del mismo. Lo que aquí sostiene la Sala es que, lo que soportó el reproche disciplinario fue la prueba de circunstancias posteriores hecho al censurado.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 25 de enero de 2018, exp. 1498-15, C.P. William Hernández Gómez.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

delegadas en cabeza del señor Álvaro José Fortich Rebollo *-durante la etapa precontractual-*, como fue finalmente dispuesto por la PGN.

103. Ciertamente, conforme se precisó al inicio de este acápite, el fallo de primera instancia insistió en el reproche contenido en el pliego de cargos, para sostener que *“WILLIAM JORGE DAU CHAMATT, en su condición de alcalde de Cartagena, para la época de los hechos desconoció el principio responsabilidad de la contratación estatal, al suscribir el Contrato 08 de 2020 para la compra de pruebas rápidas para el diagnóstico y contención del COVID 19 con VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA, no obstante que la referida empresa al parecer no tenía la capacidad para ejecutar el objeto contractual”* (énfasis añadido). Por su parte, en el fallo de segunda instancia retomó esa atribución típica, al sostener: *“No obstante lo anterior, es importante resaltar que el cargo disciplinario imputado al procesado se fundamenta, desde el punto de vista fáctico, en la suscripción del contrato No. 08 de 2020, es decir, no estamos ante una delegación administrativa como lo pretende el recurrente, en la cual él sería responsable únicamente en su rol de delegante, sino que la responsabilidad recae en la suscripción del contrato bilateral, que se realizó con las irregularidades señaladas en la imputación, relacionadas con la empresa VENTAS, DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA., esto es que, la empresa no contaba con la capacidad necesaria para cumplir con el objeto contractual, al no contar con las pruebas rápidas de COVID19, lo que derivó en un incumplimiento contractual que afectó la respuesta frente a la situación emergencia sanitaria por la pandemia”* (énfasis añadido).

104. Bajo tal entendimiento, si la acción que generó la declaratoria de responsabilidad consistió en la firma del contrato, el reproche efectuado por el ente de control, no solo se soportó en un desvío normativo inexistente, por cuanto las exigencias por él afirmadas no eran aplicables al caso concreto para la época de los hechos *-según se analizó-*; sino que, al censurarle al investigado omisiones en su control de tutela sobre la actividad desarrollada por otras dependencias y funcionarios, supone una variación indebida del cargo, que sacrifica, nuevamente, el acierto y validez de las decisiones objeto de revisión. En efecto, en el fallo de segunda instancia se aprecia, al respecto, lo siguiente:

“Aunque se trató de una contratación efectuada en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, el señor WILLIAM JORGE DAU CHAMATT, en su calidad de alcalde de Cartagena y representante legal del ente territorial, le era exigible un nivel de cuidado riguroso al suscribir el referido contrato, que no se podía limitar tan solo a la firma, sino que abarcaba al control sobre el cumplimiento del ordenamiento jurídico; el trámite adelantado en otras dependencias administrativas, y en particular en cuanto hacía relación a verificar la capacidad del contratista para ejecutarlo, en la medida que no tenía la disponibilidad de las plurimencionadas pruebas rápidas para COVID 19 al fin que, como ordenador del gasto en materia de presupuesto público, tenía a cargo la función de suscribir los contratos y convenios con estricto cumplimiento a las normas que los regulan, cumplir los fines de la contratación estatal y proteger los derechos de la entidad”. (énfasis añadido)

105. Como se aprecia, fue incongruente el ejercicio de subsunción efectuado por la Procuraduría respecto del comportamiento desplegado por el investigado, pues si bien atribuyó un carácter típico a la conducta consistente en “suscribir el contrato”, en su análisis extendió los linderos de tal adecuación a la supuesta omisión en el control de la actividad precontractual delegada a otros funcionarios. Bajo esa lógica, no resulta claro si lo reprochado al señor Dau



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

Chamatt fue, entonces, (i) celebrar el contrato sin constatar la capacidad del contratista, (ii) incumplir con el deber de vigilancia de las facultades precontractuales delegadas; o (iii) la suma de ambos comportamientos.

106. En los términos del artículo 165 del CDU, “[e]l pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente. La variación se notificará en la misma forma del pliego de cargos y se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas, el cual no podrá exceder la mitad del fijado para la actuación original” (énfasis añadido). En el anterior orden de ideas, el cotejo entre el cargo formulado en el auto de imputación y lo decidido segunda instancia, refleja una incongruencia suficiente para concluir una variación indebida del cargo, lo que, de nuevo, desvirtúa el juicio de responsabilidad que ahora se revisa.
107. Sin perjuicio de lo anterior, si se admitiese que lo que se le censuró al investigado fue haber suscrito el acuerdo de voluntades sin controlar la actividad previa desarrollada por sus subalternos, no puede pasarse por alto, en ese contexto, la incidencia directa y determinante que la conducta del señor Álvaro José Fortich Rebollo, como delegatario de la actividad precontractual, tuvo en el accionar del señor Dau Chamatt.
108. En efecto, en los términos del artículo 12 de la Ley 80 de 1993, “Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes”; disposición que define desconcentración, para efectos de dicho cuerpo normativo, como “la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio”. Conforme complementa el mismo artículo, “En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual”⁷⁷.
109. En el asunto de la referencia, como se expuso en la relación de hechos probados, la justificación de contratación suscrita por el Director del DADIS, refirió que “VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA Cumple (sic) con lo exigido por el Distrito de Cartagena” y “[de] acuerdo con las cantidades (...)” y que “la inmediatez requerida, la empresa VENTAS DISTRIBUCIÓN Y MARKETING LTDA cuenta a la fecha con la disponibilidad de la entrega de los insumos requeridos” (en alusión a “PRUEBAS RAPIDAS (sic): “INMUNOENSAYO DE FLUJO LATERAL PARA LA DETECCIÓN DE ANTICUERPOS ANTI-SARS-COV-2 IgG E IgM EN SUERO, PLASMA O SANGRE TOTAL”). Sin perjuicio de lo precisado *supra*, respecto de la no exigibilidad de que el Contrato N° 08 de 2020 contara con documentos previos, el instrumento en mención se erige como un elemento con la entidad suficiente

⁷⁷ El inciso segundo del artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, “en el entendido según el cual el delegante sólo responderá del recto ejercicio de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual, cuando haya incurrido en dolo o culpa grave en el ejercicio de dichas funciones” (sentencia C-693 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

para condicionar la decisión del investigado de suscribir el negocio, en tanto fue aquél otro funcionario quien analizó la capacidad del posterior contratista y acreditó que el mismo contaba con ese requisito y con la disponibilidad para suministrar los insumos que debían adquirirse *-aspecto que constituyó, justamente, el motivo de reproche posterior por parte de la Procuraduría-*, de manera que la intervención del exalcalde fue posterior y consecencial a dicho ejercicio de comprobación.

110. En ese orden de ideas, si se considera que: (i) las funciones relacionadas con la etapa precontractual y, con ello, el análisis de las ofertas y la justificación de la escogencia estaban radicadas en cabeza de un servidor público distinto del señor Dau Chamatt; y (ii) dicho sujeto señaló de forma expresa que el escogido para contratar satisfacía plenamente los requerimientos del objeto comercial y tenía la capacidad para llevarlo a cabo; debe concluirse que el investigado no contaba con otros insumos que le permitieran desestimar esa conclusión, ni habría podido, en consecuencia, adecuar su comportamiento de forma distinta a la reprochada. Ninguna de tales particularidades fue tenida en cuenta por la Procuraduría al momento de subsumir la conducta al tipo escogido para imponer las sanciones analizadas en el presente asunto.
111. Por lo expuesto, se concluye que el operador disciplinario fue incapaz de demostrar, con la suficiencia requerida por el ordenamiento, que la conducta desplegada por el disciplinado se hubiese enmarcado en el juicio de reproche y que, con arreglo a ello, se hubiese configurado una infracción sancionable. En tal orden de ideas, el fracaso del ejercicio de subsunción conduce, ineluctablemente, a desvirtuar la atribución de responsabilidad disciplinaria en su conjunto. En efecto, en armonía con el artículo 4 de la Ley 734 de 2002⁷⁸, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que, solo en la medida que el juicio de adecuación arroje que un sujeto disciplinable es imputable y cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, puede pasarse a la valoración sobre la ilicitud sustancial y la culpabilidad; veamos⁷⁹:

“La responsabilidad disciplinaria surge cuando se comprueba la concurrencia de ciertos elementos sistemáticamente organizados entre sí. Esto, se expresa en una estructura que ha sido construida dogmáticamente desde la doctrina a partir de cinco categorías a saber: (i) la capacidad, (ii) la conducta, (iii) la tipicidad, (iv) la ilicitud sustancial y (v) la culpabilidad.

A su vez, las cinco categorías que se acaban de enunciar pueden subdividirse a partir de tres juicios diferentes: (i) el juicio de adecuación para determinar la tipicidad; (ii) el juicio de valoración para definir la ilicitud sustancial; y (iii) el juicio de reproche para analizar la culpabilidad.

Respecto del primer juicio, es necesario que previamente se determinen: la capacidad del sujeto disciplinable desde su condición como servidor público o particular en ejercicio de funciones públicas (capacidad formal), y su imputabilidad (capacidad material); además de las circunstancias de hecho relativas a la conducta, las cuales deben demostrarse con las pruebas practicadas en el procedimiento sancionatorio. De allí, la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria.

⁷⁸ “ARTÍCULO 4o. LEGALIDAD. El servidor público y el particular en los casos previstos en este código sólo serán investigados y sancionados disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley vigente al momento de su realización”.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 6 de febrero de 2020, exp. 3003-17, C.P. William Hernández Gómez.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 4 de la Ley 1015 de 2006 y 5 del Código Disciplinario Único, se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna.

Esta categoría dogmática de la responsabilidad disciplinaria se encuentra relacionada con la antijuridicidad, que en materia penal, comprende dos dimensiones: la formal y la material. La primera, entendida como violación de la ley, y la segunda como constatación de la afectación de un bien jurídico tutelado a través de la producción de un resultado dañino.

Ahora bien, a diferencia del derecho penal, para que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública, y la consecución de los fines de la organización política

Lo anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública

Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad”.

112. En el anterior orden de ideas, el equivocado ejercicio de atribución efectuado por la Procuraduría y la consecuente ausencia de responsabilidad del investigado, supone que los actos administrativos que se revisan, en tanto sancionatorios, transgredieron las normas en que debían fundarse, configurándose, a su vez, el vicio de nulidad homónimo, previsto en el artículo 137 del CPACA.

(vi) Otras causales de invalidación de las decisiones sancionatorias que se revisan, derivadas de lo anterior

113. La misma circunstancia anotada permite la constatación de otras causales de invalidación de las decisiones sancionatorias que se revisan. En los términos del artículo 238C, numeral 1, de la Ley 1952 de 2019, introducido por la Ley 2094 de 2021, es causal de revisión de las decisiones disciplinarias que impongan sanciones de destitución, suspensión e inhabilidad contra servidores públicos de elección popular, entre otras, la “*violación directa de la ley sustancial*”. De ese modo, como se advirtió supra, el fracaso del juicio de reproche, conforme a lo previsto en el estatuto disciplinario aplicable al caso concreto, permite despojar de su legalidad a los actos sancionatorios revisados, también, por la configuración de la causal de revisión precitada.
114. Las conclusiones que acaban de esbozarse hacen inocuo proseguir con el estudio de los demás aspectos sustanciales y procedimentales de los actos revisados. Ello es así por cuanto los fallos de primera y segunda instancia desconocieron la estructura dogmática del *ius puniendi* disciplinario, transgredieron los principios de presunción de inocencia, *in dubio pro disciplinado*, pretendieron desplazar la carga de la prueba hacia el sujeto de la acción sancionatoria..



B. La consecuencia que se desprende de los vicios detectados

115. El artículo 238G de la Ley 1952 de 2019 enseña que *“si el competente encuentra fundada alguna de las causales de revisión, dejará sin validez la decisión recurrida y dictará la que en derecho corresponda”*. En ese sentido, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, las irregularidades que aquejan a los actos administrativos sometidos al presente juicio de revisión deben conducir a su anulación, pues su legalidad se ha desvirtuado.

V. LOS PERJUICIOS DERIVADOS DE LA INVALIDACIÓN DE LA SANCIÓN DISCIPLINARIA REVISADA

116. El mismo artículo 238G del CGD, antes citado, refiere que *“En la sentencia que invalide la decisión se resolverá sobre los perjuicios, y demás consecuencias que se puedan derivar de aquella. Si en el expediente no existiere prueba para condenar en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011”*. En el caso que ocupa la atención de la Sala, sin embargo, se tiene que: (i) el disciplinado no afirmó, en el escrito presentado ante esta sede judicial, la existencia de perjuicios derivados de la sanción impuesta; y (ii) en todo caso, *“la ejecución de la decisión (...) quedará suspendida hasta que se resuelva el recurso correspondiente, si es que se presentase y fuere admitido, o hasta que se venza el término de Ley para la radicación y admisión del mismo”*; de manera que la causación de perjuicios, por razón de la misma, no se encuentra demostrada en el plenario y, en consecuencia, no existen condenas que imponer al respecto, ni siquiera en abstracto.

VI. CONCLUSIONES

117. En orden a las consideraciones que anteceden, la Sala concluye que el fallo de primera instancia del 5 de julio de 2024, proferido por la Procuraduría Delegada de Juzgamiento 1, así como el fallo de segunda instancia del 21 de noviembre de 2024, emanado de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación, expedidos en el curso del proceso con radicado IUS-E-2020-222291 / IUC-D-2020-1506379, en cuanto atañe al señor William Jorge Dau Chamatt, fueron contrarios a derecho.
118. La Procuraduría General de la Nación ostenta competencia para destituir, suspender e inhabilitar a servidores públicos de elección popular, en virtud de lo dirimido por la Corte Constitucional en la sentencia C-030 de 2023 *-que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional-*, así como por las consideraciones y reglas de unificación adoptadas por el Consejo de Estado en el auto del 3 de diciembre de 2024; razón por la cual dicho organismo estaba facultado para expedir los fallos disciplinarios objeto de revisión.
119. Sin embargo, tales actos administrativos fueron expedidos en contravía de las normas en que debían fundarse, en la medida que sancionaron al investigado sobre la base de un comportamiento que no constituyó falta disciplinaria, en los términos en los que fue estructurado el juicio de reproche efectuado por el ente de control.



Radicación: 11001-03-15-000-2025-00616-00
Sancionados: William Jorge Dau Chamatt
Origen: Procuraduría General de la Nación
Referencia: Revisión automática de sanciones disciplinarias (Ley 1952 de 2019)

120. En ese orden de ideas, se anularán los fallos disciplinarios objeto de revisión, en cuanto declararon responsable al señor William Jorge Dau Chamatt, por el cargo imputado en el asunto de la referencia, consistente en el desconocimiento de los principios de economía y responsabilidad de la contratación pública *-al suscribir el Contrato 08 de 2020-* y la consecuente incursión en la falta disciplinaria contemplada en el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2022.
121. La Sala se abstendrá de condenar a la Procuraduría General de la Nación al pago de perjuicios en favor del disciplinado, en tanto su causación no fue acreditada.
122. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nº 25, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

DECLARAR la nulidad del fallo de primera instancia del 5 de julio de 2024, proferido por la Procuraduría Delegada de Juzgamiento 1, así como del fallo de segunda instancia del 21 de noviembre de 2024, emanado de la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular de la Procuraduría General de la Nación, expedidos en el curso del proceso con radicado IUS-E-2020-222291 / IUC-D-2020-1506379, en cuanto atañe al señor William Jorge Dau Chamatt, por las razones que anteceden.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILSON RAMOS GIRÓN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF