



República de Colombia  
Corte Suprema de Justicia  
Sala Especial de Primera Instancia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA**

**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS  
Magistrado Ponente**

**SEP 138-2022**

**Radicación No. 48901**

**Aprobado mediante Acta Extraordinaria No. 112**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS**

Realizada la audiencia de juzgamiento entra la Sala a dictar el fallo que en derecho corresponda, dentro de la causa que sigue en contra el exgobernador del Departamento del Huila, JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ, quien fue acusado por la Fiscalía General de la Nación, como autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

**HECHOS**

JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ, en calidad de Gobernador del Departamento del Huila, suscribió 4 acuerdos de voluntades por la modalidad de contratación directa con vulneración de los principios de economía, planeación, transparencia y selección objetiva, en los cuales se encontraron las siguientes irregularidades: carecían de estudios previos y de prefactibilidad, actas de evaluación de las propuestas y de las resoluciones de adjudicación:

<b>Nº DE CONTRATO - FECHA</b>	<b>CONTRATISTA</b>	<b>OBJETO/VALOR</b>
020 12 de agosto de 2002.	Asesoría y Servicios Agroindustriales - ASERAGRO LTDA.	Elaboración y presentación de proyectos y trámites requeridos como instrumento para acceder a recursos FINAGRO en la modalidad de créditos asociativos. Valor: \$ 90.000.000,00.
145 11 de junio de 2002.	JORGE DUVEL CALDERÓN PERDOMO.	Construcción y remodelación a todo costo y puesta en funcionamiento de la iluminación del parque Santander de Neiva. Valor: \$ 67.893.646,00.
212 31 de julio de 2002.	INGELECTRICOS Ltda.	Instalación y puesta en funcionamiento de las acometidas eléctricas domiciliarias para las veredas Quinche, Palmito y Aguas Claras del municipio de Timaná. Valor: \$ 57.097.368,00.
408 27 de noviembre de 2002.	U.T. P Y V.	A todo costo ampliación y terminación piscina de adultos, construcción de piscina para niños, rejas de seguridad de la batería sanitaria, senderos, juegos infantiles, construcción de parqueaderos, cerramiento, caseta de control e instalaciones eléctricas generales, del centro recreacional del municipio de Guadalupe. Valor: \$176.423.004,00.

De igual manera, CÁRDENAS CHÁVEZ delegó a través del Decreto 0026 de 2001 en los Secretarios General y de Vías e Infraestructura, MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS y HERNANDO QUESADA TRUJILLO, el trámite y la celebración de los siguientes contratos con iguales irregularidades, omitiendo ejercer control sobre las funciones delegadas:

(i) Acuerdos de voluntades firmados por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS:

CONTRATO- FECHA	CONTRATISTA	OBJETO/VALOR
029 7 de mayo de 2002 <sup>1</sup> .	Club Ejecutivo Los Lagos.	Poner a disposición del personal de planta que conforma la Gobernación del Huila las instalaciones del Club Los Lagos con sus escenarios tanto sociales como deportivos que incluyen salón de juegos, bar, rockola, restaurante, mirador, bar principal, piscina, gimnasio, sauna y baño turco y el uso de los salones para reuniones privadas, de capacitación y sociales, los cuales se regirán por el reglamento del Club. \$ 8.000.000 mensual por 3 meses.
036 18 de julio de 2002 <sup>2</sup> .	ÉDGAR SERRANO GUTIÉRREZ.	Realizar un estudio minucioso de cada uno de los bienes inmuebles de propiedad del Departamento del Huila para lo cual deberá ubicar e identificar cada uno de los inmuebles; determinar con nomenclatura, cabida y linderos de cada uno; hacer estudios de títulos, con análisis de la situación jurídica, catastral, fiscal y contable; hacer avalúo técnico de los inmuebles; observar si el inmueble está cumpliendo función social; estudiar cada una de las entidades liquidadas y/o suprimidas del departamento con el fin de analizar el estado actual de los inmuebles, tomando como tiempo de tradición 20 años. Contratista: ÉDGAR SERRANO GUTIÉRREZ. Valor: \$84.000.000.
042	MODERLINE S.A.	Adecuación, organización y

<sup>1</sup> Tiene "otro sí" de 7 de junio de 2002.

<sup>2</sup> Tiene contrato adicional de 23 de abril de 2003.

2 de agosto de 2002.	Representante Legal: FRANCISCO PALACIO PINEDA.	conservación de las áreas de la Secretaría de Educación. \$166.506.400,00.
053 11 de diciembre de 2002.	ELECTROCOM DEL HUILA. JAIME PRADA SERRANO.	Montaje, instalación y puesta en servicio de la acometida del quinto piso y remodelación, iluminación, techo de 4 y 5 piso. \$24.940.634,00.
054 17 de diciembre de 2002.	Club Ejecutivo Los Lagos.	Poner a disposición del personal de planta de la gobernación del Huila, las instalaciones del Club Ejecutivo Los Lagos en sus escenarios sociales y deportivos que incluyen salón de juegos, bar, rockola, restaurante, mirador, bar principal, piscina, gimnasio, sauna y baño turco, uso de los salones para reuniones privadas, de capacitación y sociales, las cuales se regirán por el reglamento vigente del club. \$40.000.000,00.
60 23 de diciembre de 2002.	MODERLINE S.A. Representante legal: FRANCISCO JOSÉ PALACIO PINEDA.	Adecuación, organización y remodelación de las áreas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Huila. \$92.370.800,00.

(ii) Acuerdos de voluntades firmados por HERNANDO QUESADA TRUJILLO:

CONTRATO- FECHA	CONTRATISTA	OBJETO/VALOR
106 6 de mayo de 2002.	ALSINTER LTDA. JOSÉ DOMINGO PINZÓN GARCÍA.	Suministro e instalación a todo costo del sonido de comisiones del Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva. \$78.144.560.
112 29 de mayo de 2002 <sup>3</sup> .	C.I. AD COM S.A. ADRIANA TRUJILLO GUTIÉRREZ.	Compraventa de cámaras y control del circuito cerrado de televisión para el Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en municipio de Neiva. \$92.447.568.
121 28 de mayo de 2002.	DISGRÁFICAS DE OCCIDENTE ÁLVARO DE JESÚS RINCÓN ZULUÁGA.	Venta de equipos audiovisuales para el auditorio, comisiones y otros para el Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva.

<sup>3</sup> Existe contrato adicional de 2 de diciembre de 2002.

		\$92.649.200,00.
131 5 de junio de 2002	LUIS GONZALO ARISTIZÁBAL MUÑOZ.	Adecuación del tercer piso edificio biblioteca del Centro Cultural y de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva. Contratista: LUIS GONZALO ARISTIZÁBAL MUÑOZ. Valor: \$92.652.922.
180 30 julio de 2002.	ARTURO CASTRO AGUDELO.	A todo costo retiro de derrumbes con cargador y volquetas en la vía Guasimos-Santa María del "K19 + 000 al K21+000" al sitio de botadero K5. \$34.250.056.
189 25 julio de 2002.	COOPERATIVA DE TRABAJO ASOCIADO GUAROCO.	Servicios de mantenimiento y conservación de la vía Neiva-Tello, Baraya-Cucara-Villavieja en una longitud de 59 Km. \$29.810.040,00.
205 30 julio de 2002	Empresa Asociativa de Trabajo (ASOVIAL). JOSÉ HUMBERTO GÓMEZ M.	A todo costo mantenimiento y conservación de vías con adición de recebo en los municipios de Tello, Baraya, Villavieja, Aipe y Colombia. \$90.000.000.
254 20 de agosto 2002.	MAURICIO EDUARDO LONDOÑO.	A todo costo construcción pavimentación rígido cra 8 entre calles 14 y 14 A (barrio Los Guadales) L+70 mts ancho de vía 6.20 mts. Área total: 434 m2, calle 14 entre carreras 8 y 9 (barrio Los Guadales), municipio de Pitalito L= 92 mts, ancho 7.0 M. Área total: 644 M2. \$88.864.485,00.
216 25 de julio de 2002.	INGEMEC LTDA.	A todo costo repinte de extremos de elementos metálicos y montajes de la estructura metálica del puente RAFAEL AZUERO MANCHOLA en el municipio de Suaza (Huila). \$181.745.125, 00.
280 27 de agosto de 2002*.	Contratista: VÍCTOR MANUEL GARCÍA COLLAZOS.	Pavimentación en concreto rígido de la calle 6 A entre carreras 10 y 12 y un tramo sobre la carrera 12 entre calles 6 A y 6 B en la ciudadela San Pedro, sector 2, municipio de Guayara. Valor: \$134.926,077, 00.
285 21 de agosto de 2002.	PRECOOPERATIVA DEL SERVICIO DEL HUILA LTDA (PRESERHUILA) JAIME NARVÁEZ.	A todo costo conservación de la red vial de los municipios de Elías, Salado Blanco, Oporapa, Pitalito, Acevedo, Timaná, Palestina, San Agustín e Ismos con maquinaria y adición de recebo. \$59.976.200, 00.
311	Empresa Asociativa de	A todo costo mantenimiento red

\* Contiene tres "otros sí": 16 de octubre, 6 diciembre y 19 de diciembre de 2002.

11 de septiembre de 2002.	de Trabajo Noroccidente del Huila. AUGUSTO ZULETA PINZÓN.	vial de los municipios de Palermo, Teruel. Iquira, Yaguará y Santa María y un tramo de vía Iquira-Pacaraví. \$89.911.140, oo.
320 3 de septiembre de 2002.	Ingeniería M.E.C. Ltda. JOULES	A todo costo pavimentación concreto rígido de la cra 5 entre calles 14 y 15, barrio Los Guadales, municipio de Pitalito, L=105 mts, ancho de la vía, =8.00 mts, área total: 8.40 mts. \$68.778.000, oo.
336 10 de septiembre de 2002.	U.T. G Y C. GERMÁN VARGAS.	A todo costo cementación vías urbanas en concreto rígido cra 1 A entre calle 6 y 7 y calle 9 sur entre avenida Pastrana y cra 2 del municipio de Pitalito-Huila. \$140.113.640, oo.
337 10 de septiembre de 2002.	Contratista: U.T. G Y C., representada por GERMÁN VARGAS.	Cementación y pavimentación de sardinales en cinco calles del casco urbano calle 2A entre carreras 8 y 9, calle 11 entre carreras 4 y 5 y calle 10 entre carreras 6 y 9 del municipio de La Plata. Valor: \$140.177. 524, oo.
339 13 de septiembre de 2002.	GEOTECNIA Y CIMENTOS IN GEOCIM LTDA. CAMILO ADOLFO NAGED RODRÍGUEZ.	Interventoría técnica para el mejoramiento y pavimentación de la vía Pitalito-Acevedo k8+000 al k11+000. \$146.500.000,oo.
340 13 de septiembre de 2002 <sup>5</sup> .	INTERVENTORÍAS Y CONSTRUCCIONES LTDA. LEONEL GUIZA PINEDA.	A todo costo interventoría técnica y administrativa para el mejoramiento y pavimentación de la vía Pital, La Plata K21+500 A L K 26+150. \$149.408.000,oo.
345 18 de septiembre de 2002.	INGEOSUELOS DE COLOMBIA LTDA MARIO TRUJILLO CALDERÓN.	A todo costo interventoría técnica y administrativa para el mejoramiento y pavimentación de la vía Pitalito-Acevedo del K11+000 al K14+500. \$169.536.320,oo.
404 19 de septiembre de 2002.	MAURICIO EDUARDO LONDOÑO RIVERA.	A todo costo pavimentación en concreto rígido calle 14, entre cra 7 y 8, barrio Los Guadales L=62.5 mts A= 7.0 mts, área total 437 mts, municipio Pitalito y pavimentación en concreto rígido, calle 11 entre carrera 9 y 10, Barrio San Antonio, L=76 mts, A= 7.00 mts, área total: \$81.243.406, oo.
405 14 de noviembre de 2002 <sup>6</sup> .	JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ REINOSO.	A todo costo construcción de la calle peatonal del edificio de la Biblioteca del Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO

<sup>5</sup> Cfr. Existe "otro sí" de 31 de marzo de 2003.

<sup>6</sup> Cfr. Adición al contrato: 17 de julio de 2003.

		RIVERA del municipio de Neiva. \$39.699.400, oo.
409 14 de noviembre de 2002 <sup>7</sup> .	CARLOS FERNÁNDEZ SANDOVAL. IVÁN	Instalaciones eléctricas para auditorio del Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA del municipio de Neiva. Valor: \$26.193.528, oo.
447 20 de diciembre de 2002 <sup>8</sup> .	MARÍZZA LOSADA. GARCÍA	Terminación de la fachada del edificio de la Biblioteca del Centro Cultural y de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA del municipio de Neiva. \$92.585.808, oo.
71 de 31 de diciembre de 2002.	NOHORA BEATRÍZZ MOSQUERA VARGAS.	A todo costo obras varias en el edificio de Convenciones y Biblioteca. \$43.599.234, oo.

## ANTECEDENTES

### 1. Identidad del procesado.

JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ, identificado con la c. de c. N° 4.881.066, con domicilio en Chía (Cundinamarca) en la Calle 25 2 Este, Condominio Katati, nació en Acevedo (Huila) el 17 de junio de 1955, de 67 años, hijo de DAGOBERTO y MARÍA ELENA, fallecidos, casado con KARLA MARGARITA COVALEDA RAMÍREZ, padre de TOMÁS, SIMÓN, JUAN JOSÉ, LAURA CAMILA y JUAN SEBASTIÁN, de profesión ingeniero civil; se desempeñó como Gobernador del Huila en el período 2001-2003<sup>9</sup>.

Sus características físicas y morfológicas son: 1:78 cm de estatura, color de piel trigueño, con entradas, nariz recta,

<sup>7</sup> Cfr. Existe "otro sí" sin fecha.

<sup>8</sup> Cfr. Adicional al contrato N°. 447 de 2002: 28 de julio de 2003.

<sup>9</sup> Cfr. Indagatoria. 10 de junio de 2011. Audiencia Pública de Juzgamiento. 9 de septiembre de 2019. Récord: 5:32.

orejas sin lóbulo adherido, ojos cafés oscuros, cejas poco pobladas, sin señas particulares<sup>10</sup>.

## **2. Actuación procesal.**

Con fundamento en las copias ordenadas por la Procuraduría General de la Nación en la radicación N°. 15485353-2003<sup>11</sup>, el 27 de agosto de 2007, el Despacho del Fiscal General de la Nación inició indagación preliminar en contra de JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ<sup>12</sup>.

El 25 de junio de 2010 abrió formalmente la investigación en contra de CÁRDENAS CHÁVEZ, vinculándolo mediante indagatoria<sup>13</sup>.

El 9 de julio de 2013 resolvió su situación jurídica, imponiendo medida de aseguramiento no privativa de la libertad como presunto autor responsable del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales; y se abstuvo de imponerla por el delito de peculado por apropiación<sup>14</sup>.

El 18 de febrero de 2015 cerró la investigación<sup>15</sup> y el 25 de noviembre de la misma anualidad calificó el mérito del sumario<sup>16</sup>, con acusación en contra de CÁRDENAS CHÁVEZ

<sup>10</sup> Cfr. Indagatoria. 10 de junio de 2011.

<sup>11</sup> Cfr. Folios 1 a 175 del cuaderno original de la Fiscalía N°. 1. El oficio remitido de 27 de junio de 2007 aduce que las copias enviadas constan de tres cuadernos: con 330, 308 folios y uno del folio 331 al 516. Se conformaron los anexos 1 y 2 y los folios últimos integraron el cuaderno original de Fiscalía N°. 1.

<sup>12</sup> Cfr. Folios 177 a 181 del cuaderno original de la Fiscalía N°. 1.

<sup>13</sup> Cfr. Folios 22 a 26 del cuaderno original de Fiscalía N°. 1. La diligencia de injurada tuvo lugar el 10 de junio de 2011. Cfr. Folio 67 del cuaderno original de Fiscalía N°. 2; ampliada el 21 de agosto de 2013; cfr. Folio 232 del cuaderno original de Fiscalía N°. 2.

<sup>14</sup> Cfr. Folios 146 a 211 del cuaderno original de la Fiscalía N°. 2. La medida no privativa de la libertad fue la de presentarse mensualmente y la de no salir del país.

<sup>15</sup> Cfr. Folio 117 del cuaderno original de la Fiscalía N°. 3.

<sup>16</sup> Cfr. Folios 1 a 190 del cuaderno original de Fiscalía N°. 4.



como autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo y sucesivo por firmar los contratos N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002, así como por los suscritos, previa delegación, por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS, Secretaria General y HERNANDO QUESADA TRUJILLO, Secretario de Vías e Infraestructura. Precluyó la investigación respecto de los actos jurídicos N°. 399, 400, 401 y 015 de 2002 y por el punible de peculado por apropiación<sup>17</sup>.

Contra la providencia anterior la defensa interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto el 29 de abril de 2016, dejándose incólume la acusación<sup>18</sup>.

### **3. Resolución de acusación**

La Fiscalía profirió acusación en contra del aforado, como probable autor responsable del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo y sucesivo.

Tras sintetizar la actuación, las pruebas recaudadas y el contenido de los alegatos presentados por los sujetos procesales, determinó el alcance de los elementos constitutivos del delito imputado para configurar los tipos objetivo y subjetivo.

Consideró que el procesado debe responder como autor en la modalidad de acción del delito de contrato sin

<sup>17</sup> Cfr. Folios 1 a 190 del cuaderno original de Fiscalía N°. 4.

<sup>18</sup> Cfr. Folios 255 a 293 del cuaderno original de la Fiscalía N°. 5.

cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo y sucesivo respecto de los contratos directamente firmados por él; y autor en comisión por omisión por su posición de garante de los recursos públicos y de la contratación al incumplir dolosamente los deberes de vigilancia y control que le correspondían, respecto de los acuerdos suscritos en virtud de la delegación a GUZMÁN OLIVEROS y QUESADA TRUJILLO<sup>19</sup>:

### **3.1. De los contratos directamente suscritos por CÁRDENAS CHÁVEZ:**

Para la Fiscalía en los contratos núm. 020, 145, 212 y 408 se vulneraron los principios de economía, planeación, selección objetiva, transparencia y responsabilidad en la etapa precontractual porque se suscribieron sin la elaboración de los "*estudios previos de conveniencia y prefactibilidad*"; y los de selección objetiva y transparencia por carecer de actas de evaluación, términos de referencia y actos administrativos de adjudicación<sup>20</sup>, los cuales eran obligatorios.

El acusado, según la Fiscalía, en la indagatoria aceptó tácitamente la falta de estudios previos al aducir que el Decreto 855 de 1994 no los exigía dado que fueron implementados con el Decreto 2170 de 2002, vigente a partir de 2003; si bien en la ampliación de injurada atemperó la afirmación al señalar que la primera norma no contemplaba formalidad especial, el requisito ausente estaba implícito en

<sup>19</sup> En concurso homogéneo y sucesivo.

<sup>20</sup> N°. 020, 145 y 212 de 2002; el N°. 408 carece de estudios previos y criterios de selección, pero sí contiene acto administrativo de adjudicación.

documentos del trámite como el Plan de Desarrollo Departamental<sup>21</sup>, argumento no acogido por el ente fiscal.

Consideró que la etapa precontractual fue *"amañada"* al pretermirse el análisis de *"prefactabilidad y conveniencia"*, por ello se firmaron *"apresuradamente"* las invitaciones a los oferentes, lo cual impidió el estudio de las necesidades a satisfacer y la determinación de los términos de referencia<sup>22</sup>.

### **3.2. Sobre los contratos delegados**

Para la fiscalía, CÁRDENAS CHÁVEZ delegó en la Secretaria General MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS la suscripción de los contratos N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 (todos de 2002), los cuales violaron los principios de economía, planeación, selección objetiva, transparencia y responsabilidad al omitir los estudios previos, los términos de referencia, las actas de evaluación de las propuestas y las resoluciones de adjudicación.

Igualmente, en HERNANDO QUESADA TRUJILLO, Secretario de Vías e Infraestructura, delegó la suscripción de los contratos números 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 254, 285, 311, 320, 409, 447, 448 de 2002, en los que se omitieron los estudios previos, las actas de evaluación de propuestas y las resoluciones de adjudicación, y no existieron términos de referencia ni criterios de evaluación, y en los contratos números 216, 280, 336, 337, 339, 340, 345, 404,

<sup>21</sup> Ordenanza N°. 021 de 2001.

<sup>22</sup> En desconocimiento de los principios de la contratación pública contemplados en la Ley 80 de 1993, normatividad que por remisión debió atenderse según las previsiones del artículo 2° del Decreto 855 de 1994.

405 y 571 de 2002 en los que se pretermitieron los estudios previos, los términos de referencia y los criterios de evaluación.

### **3.2.1. De la delegación para contratar, la posición de garante y la infracción del deber**

Según la Fiscalía el acusado expidió el Decreto 0026 de 12 de enero de 2001, por medio del cual delegó la facultad de celebrar contratos y ordenar gastos de inversión en los Secretarios de despacho y en el Director del Departamento Administrativo de Planeación hasta 600 smmlv<sup>23</sup>, sin embargo, incumplió su deber de control de las actuaciones de "los delegatarios" y omitió impartir instrucciones generales<sup>24</sup>, vulnerando los artículos 26 de la Ley 80 de 1993; 1, 2, 6, 123, 124, 209 y 211 superiores.

Para el ente fiscal, CÁRDENAS CHÁVEZ consciente y voluntariamente transgredió los principios de contratación estatal, porque era garante de la legalidad del trámite en virtud del principio de responsabilidad del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, por lo tanto, debía velar por el cumplimiento de la ley contractual y la correcta ejecución de los recursos públicos evitando los riesgos de su pérdida, según el artículo 25 del Código Penal.

Elementos, según la Fiscalía, que sirven para atribuir en calidad de autor en comisión por omisión el delito de contrato

<sup>23</sup> Artículo 12 de la Ley 80 de 1993. Facultad consagrada en los artículos 11-3 y 12 de la Ley 80 de 1993, 7 y 9 de la Ley 489 de 1998.

<sup>24</sup> Vulnerándose los preceptos 209 superior, 10 y 104 de las Leyes 80 de 1993 y 489 de 1998. El deber de vigilancia se desprende también de las sentencias C-372-2002 y C-693-2008.

sin cumplimiento de requisitos legales en relación con los contratos signados por sus delegados, sin que pueda ampararse en el principio de confianza dado que fue una "constante" el "pensamiento jurídico" de vulnerar los principios de contratación estatal entre mayo a diciembre de 2002, pues la delegación tuvo como objetivo la suscripción de contratos con arbitrio y capricho<sup>25</sup>.

Si bien CÁRDENAS CHÁVEZ adujo que nadie le informó sobre irregularidades, QUESADA TRUJILLO y JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO señalaron que el acusado se enteró en los Consejos de Gobierno de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la contratación<sup>26</sup>, hecho aceptado por CÁRDENAS CHÁVEZ, sin embargo, se abstuvo de reasumir la función delegada.

Reconoce el desorden administrativo del archivo del departamento ya que la documentación apareció dispersa en varias dependencias, sin embargo, si bien la defensa y el exgobernador allegaron varios folios demostrativos del cumplimiento de otros requisitos como el registro en el Banco de Proyectos y las certificaciones de disponibilidad presupuestal, nada obra en relación con la existencia de los estudios previos, actas de evaluación de propuestas y resoluciones de adjudicación.

En conclusión, para la Fiscalía, en ambos eventos se incumplieron los requisitos legales esenciales de la Ley 80 de

<sup>25</sup> Es decir, no se propugnó por el interés general.

<sup>26</sup> con indicación de la forma de selección, la disposición económica, las propuestas u ofertas, la publicación de avisos, el trámite de la licitación y su avance, la conformación del comité técnico jurídico, su análisis, la existencia de estudios previos y todo el desarrollo de la contratación.

1993: (i) por la ausencia de estudios previos que soportan el inicio de los procesos de selección del contratista y la conveniencia del objeto a contratar (principio de economía y planeación); y (ii) por la falta de los términos de referencia que permitieran determinar las condiciones mínimas de idoneidad, experiencia y capacidad económica de los contratistas, vulnerando el principio de transparencia y el deber de selección objetiva.

En el auto que resolvió el recurso de reposición se ratificó la imputación fáctica y jurídica.

La Fiscalía precluyó la investigación respecto de los contratos N°. 015<sup>27</sup>, 399, 400 y 401 de 2002<sup>28</sup> y el peculado por apropiación.

#### **4. Actuación ante la Corte**

El 13 de junio de 2017, la Sala de Casación Penal llevó a cabo la audiencia preparatoria y ordenó la práctica de pruebas solicitadas por los sujetos procesales<sup>29</sup>. El 8 de julio de 2020 revocó la medida de aseguramiento no privativa de la libertad al procesado<sup>30</sup>. La audiencia pública se realizó el 11 de septiembre de 2019, el 9 de agosto de 2021 y 17 de febrero

<sup>27</sup> Por cuanto existían los estudios previos.

<sup>28</sup> Los cuales tenían idénticos objetos contractuales<sup>28</sup>, por cuanto estos se celebraron de acuerdo con los convenios 400125, 400129 y 400128 de 2002 suscritos por la Presidencia de la República de acuerdo a los proyectos del Fondo de Inversión para la Paz.

<sup>29</sup> Cfr. Folios 96 a 106 del cuaderno original de la Sala Especial de Primera Instancia N°. 1. La decisión fue suscrita por la Sala de Casación Penal.

<sup>30</sup> Cfr. Folios 206 a 216 del cuaderno original de la Corte N°. 3.

de 2022<sup>31</sup>. La síntesis de las alegaciones finales es la siguiente:

#### **4.1. De la Fiscalía 2a Delegada ante la Corte**

Pide condena por cuanto se encuentra prueba sobre la materialidad del hecho y la responsabilidad del acusado porque transgredió los requisitos esenciales de la contratación, en concreto los principios de economía, planeación, de transparencia y el deber de selección objetiva.

Según la Fiscalía las necesidades de la comunidad y los actos anteriores a la formulación de proyectos no son los *"estudios de conveniencia y prefactibilidad"*, los cuales deben ir en documento aparte pues es el medio más idóneo para demostrarlos, por ello, concluye, que en los trámites cuestionados no se elaboraron y en algunos casos tampoco las actas de evaluación de propuestas, ni resoluciones de adjudicación, lo cual se corroboró al no hallarse en los archivos del departamento, por lo tanto, se desconoce cómo se realizaron las invitaciones a contratar, el fundamento fáctico-técnico de los valores a invertir en cada acto jurídico y los criterios de evaluación de las propuestas para escoger la más favorable, imperando la subjetividad de los servidores que realizaron el trámite, como lo reconoció el acusado al indicar que HERNANDO QUESADA TRUJILLO evaluó las propuestas pero no las documentó, argumento respaldado por varios exfuncionarios de su administración, los cuales no son creíbles porque tienen interés sobre el resultado del proceso.

---

<sup>31</sup> Cfr. Folios 16 y 52 del cuaderno de la Sala Especial de Primera Instancia N°. 3; 108 y 181 del cuaderno de la Sala Especial de Primera Instancia N°. 4.

Asegura que según la Ley 594 de 2000<sup>32</sup> es obligación de la administración la organización, conservación, uso y manejo de los documentos garantizando las instalaciones para el funcionamiento de sus archivos, por lo que un presunto desorden administrativo no justifica la carencia de documentos en 34 contratos y es responsabilidad de los servidores públicos al desvincularse de la función entregar el archivo inventariado.

Sobre la responsabilidad penal estima que las irregularidades son atribuidas a título de autor directo frente a los contratos firmados por el acusado y autor en comisión por omisión respecto de los convenios suscritos por delegación por GUZMÁN OLIVEROS y QUESADA TRUJILLO, y con carácter doloso al estar probado que tenía conocimiento de las irregularidades y de manera deliberada desconoció las normas de contratación estatal<sup>33</sup>, fundada en que en la indagatoria reconoció que no era necesario realizar estudios previos y los testimonios de JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO<sup>34</sup>, CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO<sup>35</sup>, y QUESADA TRUJILLO<sup>36</sup>, señalan que estaba enterado de las irregularidades en la etapa precontractual.

Concluyó, frente al primer grupo de contratos, que el exgobernador desconoció voluntariamente la obligación de verificar que antes de la celebración de los actos jurídicos se hubieran elaborado estudios previos (N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002); las actas de evaluación de las propuestas (N°. 020,

<sup>32</sup> Ley General de archivos.

<sup>33</sup> Artículos 24-1, reglamentada por el Decreto 855 de 1994, 25 y 29 de la Ley 80 de 1993.

<sup>34</sup> Exsecretario Privado del acusado.

<sup>35</sup> Exdirector del Departamento Administrativo Jurídico

<sup>36</sup> Exsecretario de Vías e Infraestructura.



145 y 212 de 2002); y la expedición de las resoluciones de adjudicación (N°. 212 y 408 de 2002), por lo tanto, se debe condenar como autor.

Respecto del segundo conjunto de convenios signados por GUZMÁN OLIVEROS (N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002) y QUESADA TRUJILLO (N° 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448, 571 de 2002), el acusado no realizó el debido control de conformidad con el Decreto 0026 de 2001, por lo tanto, desatendió consciente y voluntariamente la vulneración de los principios de economía, por incumplimiento del deber de planeación al omitirse la elaboración de estudios previos conveniencia y prefactibilidad<sup>37</sup>; de transparencia por inobservar el deber de selección objetiva al seleccionar contratistas sin hacer evaluación de propuestas y no existir actas de adjudicación de los contratos<sup>38</sup>; y responsabilidad al no vigilar la función delegada, siendo evidente que quería desprenderse de esta<sup>39</sup>.

Para la Fiscalía CÁRDENAS CHÁVEZ como titular de la función contractual y ordenador del gasto era el garante de la realización de los fines del Estado, en consecuencia, el principio de confianza no puede alegarlo porque se despegó por completo de su obligación de control de la actuación de los delegatarios por ello, se debe condenar como autor en la modalidad de comisión por omisión porque: (i) realizó una pretermisión dolosa al tener el dominio sobre las etapas

<sup>37</sup> Artículo 15 de la Ley 80 de 1993.

<sup>38</sup> Artículos 24 y 29 de la Ley 80 de 1993 y 3 de la Ley 489 de 1998.

<sup>39</sup> Artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

contractuales delegadas y la facultad de reasumir las funciones, lo cual nunca hizo; (ii) no obró con negligencia sino conscientemente pues la delegación de la función contractual se hizo a servidores nombrados por él y con conocimiento de las irregularidades; (iii) vulneró junto con los delegatarios el artículo 7° del Decreto 0026 de 2001 sobre la obligación de rendir informes a la Contraloría Departamental y a la Oficina de Control Interno respecto de los resultados en los convenios firmados.

Su condición de ingeniero civil y su experiencia laboral en cargos de la administración pública le permitieron conocer, sin ser abogado, la normatividad contractual pues fue Secretario de Obras Públicas, Diputado y alcalde de Acevedo (Huila) e interventor de carreteras.

#### **4.2. Apoderado del Departamento**

Solicita la condena dado que se demostró la vulneración de los principios de la contratación estatal, coadyuvando la petición de la Fiscalía.

#### **4.3. Acusado**

Pide absolución reiterando que la exigencia de estudios previos del Decreto 2170 de 2002 fue posterior a los contratos firmados por él. Y acogió los argumentos del memorial presentado por su anterior defensor cuando pidió la preclusión de la investigación.

#### **4.4. Defensor**

Solicita absolución por atipicidad de la conducta por cuanto la acusación no tiene base probatoria y en los 34 contratos se cumplieron los requisitos esenciales, los cuales pasaron el control del "Departamento Jurídico", dependencia que no solo revisaba minutas sino verificaba el cumplimiento de la ley.

Estima que para solucionar el problema jurídico debe aplicarse las reglas y posturas jurisprudenciales vigentes al momento de los hechos según el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, por ello, considera que entre mayo y diciembre de 2002 existían normas específicas extrapenales como el artículo 24 de la Ley 80 de 1993<sup>40</sup> y el Decreto 855 de 1994, derogado por el Decreto 2170 de 2002, vigente desde 1° de enero de 2003.

En criterio de la defensa, la acusación no tiene soporte probatorio dado que las supuestas irregularidades no existieron porque para la fecha de los hechos el estudio de conveniencia en documento aparte, según el artículo 8° del Decreto 2170 de 2002 no era exigible y tampoco la prefactibilidad. Si bien los numerales 7° y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 prevén las actividades previas como insumos para el proceso precontractual, ello no implica *per se* que antes de la entrada en vigencia del Decreto fuera exigible un texto independiente<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Modificado por el Decreto 62 de 1996, vigente desde el 5 de enero de esa anualidad.

<sup>41</sup> Que a propósito desaparece con la entrada en vigencia del decreto 734 del 13 de abril de 2012. Si la hipótesis fuera contraria, esto es, que del numeral 7° y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 se exigiera el documento tangible sobre estudios de conveniencia y necesidad cuál el sentido del artículo 8 del Decreto 2170 de 2002.

En consecuencia, al momento de los hechos los estudios, diseños y proyectos relacionados en los numerales 7° y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, son los documentos previos que sirven para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones y el contrato, tesis vigente, por ello, un presupuesto oficial, el proyecto registrado y otros antecedentes cumplen el requisito echado de menos.

Asegura que el estudio de prefactabilidad no tiene fundamento legal, el cual se lleva a cabo con el objetivo de contar con información sobre el proyecto a realizar mostrando las alternativas y las condiciones que lo rodean; en su criterio, no toda necesidad contractual amerita el análisis de factibilidad y menos el de prefactibilidad, por lo tanto, no constituye requisito esencial y en caso de que sean necesarios hace parte de los estudios previos.

De los 34 contratos ninguno superó la menor cuantía o sea \$185.400.000,00 y todos tuvieron la intervención activa del Departamento Jurídico; en 9 acuerdos de voluntades se hizo invitación pública<sup>42</sup> y el mecanismo de selección fue por comité de evaluación; en los 25 restantes se aplicó el método del precio más bajo conforme el los incisos 1, 2 y 3 artículo 3° Decreto 855 de 1994; entonces, concluye, los elementos esenciales están acreditados.

#### **4.5. Ministerio Público**

Solicita absolución por atipicidad de la conducta.

<sup>42</sup> Artículo 3-5 del Decreto 855 de 1994.

4.5.1. En relación con los contratos N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002, firmados directamente por el acusado, aduce, cumplieron los requisitos legales esenciales porque<sup>43</sup> en los tres primeros se necesitaba la obtención previa de dos ofertas, por ende no requería análisis de conveniencia y prefactibilidad, evaluación de propuestas y actos administrativos de adjudicación siendo suficiente su inclusión en el presupuesto oficial, contar con el registro en el Banco de Proyectos, conforme al Plan de Desarrollo Departamental y con el certificado de disponibilidad presupuestal; aspectos evaluados por el Departamento Jurídico previo a la celebración de conformidad con la Ordenanza N°. 055 de 2001. Respecto del último acuerdo de voluntades se exigía una invitación pública a través de un aviso puesto en un lugar visible de la entidad por un término no menor de dos días según el Decreto 855 de 1994, en concordancia con el artículo 24-1 de la Ley 80 de 1993.

Considera que operó el principio de confianza dada la condición de ingeniero del acusado, pues el Departamento Jurídico tenía la función de verificar y certificar que se cumplieran los requisitos esenciales en la tramitación y celebración de los contratos, motivo por el cual los firmó ante el convencimiento de que se cumplían con los requisitos esenciales. Convicción que, en caso de ser errada, bajo el supuesto que no se cumplía con la ley, es irrelevante pues si era invencible no se configuraría el tipo subjetivo y la conducta es atípica; si fuera vencible también sería atípica en

---

<sup>43</sup> Se encontraban dentro del rango de contratos sin formalidades plenas y de menor cuantía ubicados para entonces en los 300 smimv (\$92.70.000) y 600 smimv (\$185.400.000,00).

tanto el delito solo contempla la modalidad dolosa, excluyendo la culpa.

Estima que los testimonios de CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO y DEICY MARTINA CABRERA OCHOA demuestran que existía desorganización en el archivo de los contratos, siendo la posible causa de no hallarse completos los antecedentes de cada uno de ellos.

4.5.2. En cuanto al segundo grupo de actos jurídicos, aclara que en este evento según las copias compulsadas de la Procuraduría General de la Nación, la conducta investigada fue la infracción objetiva de cuidado de CÁRDENAS CHÁVEZ en relación con la obligación de tutela y vigilancia y no el haber celebrado el contrato sin cumplimiento de requisitos legales, deber que debió haberlo previsto por ser previsible; en su criterio sería a título de responsabilidad objetiva condenar al acusado por los acuerdos de voluntades firmados en virtud de la delegación por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS y HERNANDO QUESADA TRUJILLO, Secretarios General y de Vías e Infraestructura.

4.5.3. De otro lado, estima que se demostró que el acusado expidió el Decreto 0026 de 12 de enero de 2001 por medio del cual delegó la facultad de tramitar y celebrar contratos y ordenar gastos de inversión a los Secretarios de despacho y al Director del Departamento Administrativo de Planeación hasta el equivalente a 600 smmlmv, acto administrativo en el cual se indicó que el trámite debía observar los principios de la Ley 80 de 1993.

Asegura que el acusado impartió orientaciones generales sobre las funciones delegadas, las cuales constituyen el seguimiento y control echado de menos por el ente de investigación, el cual fue corroborado por el exsecretario de Hacienda CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ, de donde no se colige que la delegación tuvo como objeto transgredir los principios contractuales dado que no se probó la evasión del control de legalidad previsto en la Ordenanza N°. 055 de 2001.

Si en gracia de discusión se admitiera que los controles del gobernador fueron insuficientes, lo cierto es que no se demostró que lo hizo conscientemente, lo cual corresponde a un actuar negligente, pero al no admitirse la culpa en ese ilícito, ello conlleva la atipicidad de la conducta.

Adicionalmente, planteó que CÁRDENAS CHÁVEZ actuó con error, lo que descarta el dolo, pues procedió convencido de que se estaba cumpliendo el Decreto 855 de 1994 y que la actuación surtida en las unidades ejecutoras se adelantó de conformidad con la ley.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia:**

Como se viene reiterando en el juicio, no obstante que el acusado JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ ya no ocupa el cargo de Gobernador del Departamento del Huila, la Sala es competente para conocer de esta causa en razón a que las

conductas por las cuales fue acusado por la Fiscalía General de la Nación, guardan relación con las funciones desempeñadas para la época de los hechos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° del Acto Legislativo N°. 001 de 2018, modificadorio del artículo 235-5 de la Constitución Política.

## **2. Requisitos para condenar.**

Al tenor de lo normado por el artículo 232 de la Ley 600 de 2000, solo es posible proferir sentencia condenatoria cuando las pruebas transmitan al fallador la certeza sobre los elementos de la conducta punible y la responsabilidad del procesado.

Presupuestos que en este caso no convergen, como con acierto lo pregonan la defensa y el Ministerio Público, ya que la ponderación de los medios de prueba lo que evidencia son la concurrencia de dudas sobre la tipicidad que no es posible de superar en este momento. Veamos:

### **2.1. Del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales**

La Fiscalía acusó al procesado como probable autor responsable de la comisión de este delito, descrito en el artículo 410 del Código Penal de la siguiente manera<sup>44</sup>:

*«El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo*

<sup>44</sup> Este acápite seguirá el marco teórico de la Sala contenido en CSJ SP00017-2021, rad. 49599; CSJ SEP00057-2021, rad. 00026; y, CSJ SEP016-2002, rad. 00255.



*celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.»*

En este evento no procede el incremento de la Ley 890 de 2004, por cuanto el sistema acusatorio en el Distrito Judicial de Neiva empezó a regir a partir de 1° de enero de 2007, con posterioridad a los hechos que datan de mayo a diciembre de 2002; por esa razón, tampoco se aplica la Ley 906 de 2004 sino el Código de Procedimiento Penal de 2000, de conformidad con lo normado en el artículo 533 del primer Estatuto Procesal Penal mencionado.

El supuesto de hecho encierra el actuar de un servidor público que entre sus atribuciones deba intervenir en el proceso de contratación, y haya incumplido los presupuestos sustanciales en el trámite o liquidación, u omitido verificar su concurrencia en las etapas de trámite, celebración o liquidación<sup>45</sup>.

Implica dos modalidades alternativas de ejecución: la primera, incumplir los requisitos legales sustanciales en el trámite, lo que involucra todos los pasos hasta su celebración y, la segunda, celebrar o liquidar sin verificar el cumplimiento de los condicionamientos legales para su perfeccionamiento<sup>46</sup>, cuando el trámite haya sido irregular, es decir, quebrantando los requisitos legales esenciales.

<sup>45</sup> Cfr. CSJ SP-18532-2017, rad. 43263; reiterada en CSJ SP00017-2021, rad. 49599; CSJ SEP00057-2021, rad. 00026; y, CSJ SEP-016-2022, rad. 00255.

<sup>46</sup> Cfr. *Ibidem*. Reiterado en CSJ SP00017-2021, rad. 49599; CSJ SP00057-2021, rad. 00026; y, CSJ SEP016-2022, rad. 00255.

De esta forma la ley distinguió la conducta ejecutada por los servidores públicos competentes para tramitar el contrato, de la que cumple el representante legal o el ordenador del gasto en las fases de celebración y liquidación<sup>47</sup>.

La primera modalidad alude al trámite del contrato sin observar los requisitos legales esenciales, en tanto que en la restante el contenido de la prohibición se hace consistir en no comprobar el acatamiento de las exigencias legales esenciales en dicha fase al momento de firmarlo. Distinción fundamentada en la forma desconcentrada como actualmente se cumple la función pública en las entidades estatales<sup>48</sup>.

Es decir, a través de esta figura las etapas previas y de ejecución están asignadas al personal de nivel ejecutivo y las de celebración y liquidación al ordenador del gasto. Labor que este ejecuta verificando el cumplimiento de las formalidades legales en la etapa previa, por ser el funcionario autorizado por la Carta Política y la ley para disponer de los recursos del ente territorial<sup>49</sup>. Los artículos 12<sup>50</sup> y 25-10 de la Ley 80 de 1993<sup>51</sup>, preceptúan que los jefes y representantes legales de

<sup>47</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>49</sup> Cfr. CSJ SP18532-2017, rad. 43263; reiterada en CSJ SP 00017-2020, rad. 49599.

<sup>50</sup> **ARTÍCULO 12. DE LA DELEGACIÓN PARA CONTRATAR.** <Aparte tachado derogado por el artículo de la Ley 1150 de 2007> 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 ~~o concursos~~ en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes. <Inciso **CONDICIONALMENTE** exequible> <Inciso adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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. **PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso.

<sup>51</sup> **ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.** En virtud de este principio: [...].

las entidades estatales, podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos con sujeción a las cuantías señaladas en las respectivas juntas y consejos directivos, y desconcentrar la realización de licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos de nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

En todo caso, la delegación y la desconcentración no derivan en ausencia de responsabilidad del encargado de la contratación<sup>52</sup>, pues la función de adjudicación está a su cargo<sup>53</sup>.

El elemento normativo del tipo denominado “*requisitos esenciales*”, hace alusión al respeto y cumplimiento integral de los principios que rigen la contratación pública, como son los de: planeación, economía, responsabilidad, transparencia y deber de selección objetiva, contenidos en el artículo 209 de la Carta Política, en la Ley 80 de 1993<sup>54</sup>, y las disposiciones que la desarrollan<sup>55</sup>, normativa aplicable a la fecha de los hechos<sup>56</sup>.

---

10. Los jefes o representantes de las entidades a las que se aplica la presente ley, podrán delegar la facultad para celebrar contratos en los términos previstos en el artículo 12 de esta ley y con sujeción a las cuantías que señalen sus respectivas juntas o consejos directivos. En los demás casos, dichas cuantías las fijará el reglamento.

<sup>52</sup> La Ley 489 de 1998 define las figuras de delegación y desconcentración en el entorno de la organización y funcionamiento de las entidades estatales, como la transferencia de funciones de un órgano o cargo a otro, ocurrida por regla general al interior de la misma entidad. En la delegación, la transferencia se realiza únicamente por el titular de la función a través de un acto administrativo expreso, a veces de manera general otras de manera específica, para lo cual debe mediar autorización legal y el órgano que la confiere puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia. Sobre la desconcentración determina que la atribución de competencia se realiza directamente por el ordenamiento jurídico y se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía, transfiriendo en forma exclusiva, es decir, la competencia debe ser ejercida por el órgano desconcentrado y no por otro y el superior no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal. Cfr. CSJ SP 00017-2020, rad. 49599.

<sup>53</sup> Cfr. CSJ SP4413-2019, rad. 55967; reiterada por CSJ SP 00017-2020, rad. 49599.

<sup>54</sup> Al respecto CSJ SP4463-2014, reiterado en CSJ SP, 25 sep. 2013, rad. 35344; CSJ SP15528-2016, rad. 40383; y, CSJ SP00017-2020, rad. 49599.

<sup>55</sup> Cfr. Entre estas, el Decreto 2170 de 2002 y la Ley 1150 de 2007.

<sup>56</sup> Para 2002 estaba vigente el Decreto N°. 855 de 1994.

Lo anterior deviene de una interpretación constitucional y sistemática con los valores y fines del Estado. Según el preámbulo y el artículo 2° de la Carta corresponde al Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en su texto<sup>57</sup>.

Así mismo, el mandato superior (canon 209) prescribe que la función pública está al servicio del interés general, la cual se debe desarrollar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones<sup>58</sup>.

Ahora, de los artículos 1° y 2° de la Carta Política y 3° de la Ley 80 de 1993 se desprende que la contratación administrativa es una función pública al servicio del interés común, por lo tanto, está sujeta a los fines esenciales del Estado y sus trámites son regidos por tales principios<sup>59</sup>.

De otro lado, los artículos 1<sup>60</sup>, 3<sup>61</sup>, 23<sup>62</sup>, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, disponen que el estatuto de la contratación

<sup>57</sup> Cfr. CSJ SP15528-2016, rad. 40383; reiterada en CSJ SP00017-2020, rad. 49599 y CSJ SEP016-2022, rad. 00255, entre otras.

<sup>58</sup> Cfr. CSJ SP15528-2016, rad. 40383; reiterada en CSJ SP00017-2020, rad. 49599.

<sup>59</sup> Cfr. CSJ SP 00017-2020, rad. 49599.

<sup>60</sup> **ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO.** *La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.*

<sup>61</sup> **ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL.** *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, [...], colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.*

pública tiene por objeto diseñar las reglas y principios que rigen la contratación de las entidades estatales<sup>63</sup>.

En otras palabras, tal preceptiva indica el marco jurídico de los procesos contractuales a observar por los servidores públicos al tramitar y celebrar los contratos, siendo razón fundamental para que en su ejecución las entidades cumplan no solo los fines estatales sino la eficiente prestación de los servicios públicos a la comunidad, y garanticen los derechos e intereses de los administrados<sup>64</sup>.

El principio de planeación debe irrigar todas las fases contractuales, mecanismo con el cual se impide la improvisación, pues prevé una gestión preventiva del daño antijurídico, lo cual refleja la importancia del establecimiento de criterios de selección, definición de las partidas presupuestales, diseños, pliegos de condiciones, estudios de oportunidad, conveniencia y de mercado<sup>65</sup>.

El Consejo de Estado, ha sostenido sobre el particular:

*«El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de*

---

<sup>62</sup> **ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** *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. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

<sup>63</sup> Cfr. CSJ SEP0017-2020, rad. 49599 y CSJ SEP016-2022, rad. 00255.

<sup>64</sup> *Ibidem*. El principio de planeación se encuentra consagrado en los artículos 25-7; 26-3; y, 30-1 de la Ley 80 de 1993.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

*inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden<sup>66</sup>.*

De ahí la importancia de la selección del contratista, la celebración de los contratos respetando el régimen jurídico a aplicar; además, su ejecución y posterior liquidación deben distanciarse de la improvisación, y ser el resultado de una tarea programada y planeada que permita regir la actividad contractual de las entidades públicas dentro de las estrategias y orientaciones generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro orden, diseñadas por las instancias con funciones planificadoras en el Estado<sup>67</sup>.

De especial relevancia resulta el principio de economía<sup>68</sup> del cual se extrae, entre otras, la exigencia de contar con estudios de conveniencia y oportunidad debidamente

<sup>66</sup> Cfr. CE 070012331000199900546-01, 28 mayo 2012, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Citada en CSJ SP 00017-2021, rad. 49599 y CSJ SEP016-2022, rad. 255, entre otras.

<sup>67</sup> Cfr. CE 15001233100019880843101-8031, 5 junio de 2008. Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Citada en CSJ SP 00017-2020, rad. 49599.

<sup>68</sup> **ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.** *En virtud de este principio: 1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones. 2o. Las normas de los procedimientos contractuales se interpretarán de tal manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos para no decidir o proferir providencias inhibitorias. 3o. Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados. 4o. Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato. 5o. Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que con motivo de la celebración y ejecución del contrato se presenten. (...).*

documentados que justifiquen la necesidad del contrato y sus posibilidades de realización. Ello es manifestación directa de la máxima de planeación que debe ser atendida en todos los procesos contractuales<sup>69</sup>, razón por la cual tiene como finalidad la eficiencia de la administración en la actividad contractual traducida en lograr los máximos resultados en el menor tiempo y costo, para asegurar la selección objetiva<sup>70</sup> evitando pliegos de condiciones ambiguos.

De ahí que, en virtud del principio de responsabilidad<sup>71</sup>, los servidores públicos deben cumplir los fines de la contratación para proteger los derechos de la entidad, y está prohibido adelantar licitaciones sin haberse realizado previamente los estudios técnicos y pliegos de condiciones, los cuales deben estar completos y sin ambigüedades para evitar interpretaciones subjetivas<sup>72</sup>.

Por su parte, el principio de transparencia (artículo 24 de la Ley 80 de 1993<sup>73</sup>) resguarda la imparcialidad y la selección objetiva del contratista, en consecuencia, su

<sup>69</sup> Cfr. CSJ SP513-2018, rad. 50530.

<sup>70</sup> Cfr. CE 850012331000030901. 29 de agosto de 2007, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo (rad. 15324).

<sup>71</sup> **ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos. (...).

<sup>72</sup> Cfr. CE 850012331000030901. 29 de agosto de 2007, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo (rad. 15324).

<sup>73</sup> **ARTÍCULO 24. DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.** En virtud de este principio: [...] 8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.

escogencia por regla general debe hacerse mediante licitación pública, salvo los casos previstos en la norma<sup>74</sup>.

Quiere decir lo anterior que el principio de transparencia está ligado al de selección objetiva, del cual deriva que la elección del contratista debe obedecer a razones de interés general asegurando la oferta más favorable para la entidad, dejando de lado criterios subjetivos como la amistad, la conveniencia o el interés político<sup>75</sup>.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 determina las excepciones para apartarse de la licitación, entre ellas la menor cuantía, establecida de acuerdo con los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales y los contratos para la prestación de servicios en salud<sup>76</sup>.

Para el caso de estos últimos, si bien la administración tiene la posibilidad de celebrar este tipo de contratos sin acudir a licitación o concurso público, esa libertad no es absoluta toda vez que en la selección del contratista se deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Cfr. C.E. 15234, 29 de agosto de 2007, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Cfr. CSJ CSJ SP 00017-2020, rad. 49599.

<sup>75</sup> Cfr. CSJ SP, 26 mayo 2010, rad. 30933; CSJ SEP00017-2021, rad. 49599; reiterada en CSJ SEP016-2022, rad. 00255.

<sup>76</sup> Para la fecha de los hechos, estaba vigente el numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, literal l) que disponía: «*1o. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: «[...] l) Los contratos que celebren las entidades estatales para la prestación de servicios de salud. El reglamento interno correspondiente fijará las garantías a cargo de los contratistas. Los pagos correspondientes se podrán hacer mediante encargos fiduciarios».* Este canon fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>77</sup> Cfr. CSJ SP3963-2017, rad. 40216.



Es decir, la contratación directa está sujeta al cumplimiento de requisitos y procedimientos<sup>78</sup>, razón por la cual de acuerdo con los artículos 2° y 3° del Decreto 855 de 1994, reglamentario de la Ley 80 de 1993, se requiere la obtención previa de por lo menos dos ofertas solicitadas en forma verbal o escrita con la información necesaria del contrato<sup>79</sup>, o la invitación pública fijada por lo menos durante dos días<sup>80</sup>, evento en el cual el jefe o representante de la entidad estatal o el funcionario en que hubiere delegado, garantizará el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva<sup>81</sup>.

Por su parte, el parágrafo del artículo 39 *ibidem* exceptúa de las formalidades plenas en la celebración de contratos a aquellos que no superan las cuantías allí delimitadas de cara a los presupuestos anuales de las entidades, evento en el cual las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato deben ser ordenados previamente y por escrito por el jefe o representante legal de la entidad, o el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto<sup>82</sup>.

### **2.1.1. Constatación de la convergencia de los elementos del tipo penal**

#### **2.1.1.1. Tipo objetivo**

<sup>78</sup> Cfr. C.E. 15234. 29 de agosto de 2007, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo.

<sup>79</sup> Cuando la cuantía no supera el 50% de la menor cuantía.

<sup>80</sup> El valor del contrato supera el 50% de la menor cuantía, pero no esta cifra.

<sup>81</sup> Cfr. CE 2500023260001995-00867-01 (17767), 31 de enero de 2011, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Cfr. Reiterado en CSJ CSJ SP 00017-2020, rad. 49599. Cfr. CSJ AP 25 septiembre 2013, rad. 42276.

<sup>82</sup> Cfr. CSJ SP15528-2016, rad. 40383; reiterada en CSJ SP00017-2020, rad. 49599.

La Fiscalía atribuyó a CÁRDENAS CHÁVEZ el cargo de contrato sin cumplimiento de requisitos legales porque como Gobernador del Departamento del Huila suscribió directamente los contratos N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002, sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en el trámite, en el cual se vulneraron los principios de economía, planeación, transparencia, selección objetiva y responsabilidad; y por omitir controlar las funciones delegadas respecto de los contratos N°. 029, 036, 042, 053, 054, 060, 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002 signados por GUZMÁN OLIVEROS y QUESADA TRUJILLO, exsecretarios General y de Vías e Infraestructura, a título de autor en comisión por omisión, vulnerando los mismos principios en la etapa previa.

La ponderación en conjunto del caudal probatorio frente a las reglas de la sana crítica, no transmite a la Sala la certeza sobre la concurrencia de los elementos del tipo objetivo.

#### **2.1.1.1.1. Del caso concreto**

La acreditación del sujeto activo calificado se comprueba con la documentación aportada por la Oficina de Talento Humano de la Gobernación del Huila, la cual certifica que CÁRDENAS CHÁVEZ ejerció como Gobernador del Departamento del Huila en el periodo 2001-2003<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Cfr. Folios 154 a 158; y 205 del cuaderno anexo original N°. 4.

Es decir, para la fecha de la suscripción de los contratos se desempeñaba como Gobernador, por lo tanto, obraba como ordenador del gasto y le asistía el deber de celebrar los contratos previa verificación del cumplimiento de los requisitos esenciales en la etapa precontractual, en concordancia con los principios de la contratación pública citados y contenidos en los artículos 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993.

Sobre la conducta en particular, las pruebas evidencian que se celebraron los contratos sin constatar el cumplimiento de los requisitos legales en la fase precontractual, la cual presenta las siguientes irregularidades según la Fiscalía: no se realizaron estudios previos de conveniencia, ni de prefactibilidad; no existen actas de evaluación de las propuestas ni términos de referencia para la escogencia del contratista, y en algunos no hay actos administrativos de adjudicación<sup>84</sup>.

Como la Fiscalía sostiene que en los contratos no se realizaron estudios previos de conveniencia y prefactibilidad, es necesario hacer el estudio sobre estos requisitos para definir si se vulneraron o no.

**2.1.1.1.1. De los estudios previos: naturaleza, contenido-alcance, y su relación con los principios de economía y planeación.**

<sup>84</sup> En el contrato N°. 408 de 2002 solo se advirtió la carencia de estudios previos de conveniencia y prefactibilidad. Respecto de los acuerdos de voluntades firmados por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002 no existen actas de adjudicación; frente a los suscritos por HERNANDO QUESADA TRUJILLO: en los N°. 280, 336, 337, 340, 345, 404, 405 y 571 de 2002 existen actos administrativos de adjudicación; los restantes carecen de estos, es decir los N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 285, 311, 320, 339, 409, 447, 448 y 571 de 2002.

Dado que el contrato público es un instrumento jurídico para la ejecución del presupuesto su preparación comienza con antelación a su celebración, razón por la cual todo proyecto debe estar precedido de los estudios para determinar su viabilidad técnica, económica e impacto social, por ello, previo a la apertura del proceso de selección la administración debe elaborar las evaluaciones necesarias que permitan determinar las obras, servicios y bienes.

Los artículos 25-7 y 12 de la Ley 80 de 1993 prescriben que: (i) *“la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso”*; y (ii) *“... con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones”*, disposiciones que tratan el mismo tema, es decir, los análisis, estudios o evaluaciones previas desde dos perspectivas diferentes pero complementarias:

*“i. La primera disposición (...) hace alusión a la obligación que tiene la administración de realizar análisis o la tarea conceptual de examinar la conveniencia del objeto contractual, entre otros, la oportunidad, mientras que la segunda (...) señala la obligación de plasmar ese trabajo cognoscitivo en una evidencia física -documento-.*

*ii. La definición plural de los verbos de la norma (Ley 80 de 1993, artículo 25 numeral 12 ibidem) permiten inferir que el análisis de conveniencia puede plasmarse en uno o varios documentos, los cuales pueden tomar diferentes denominaciones -estudios, diseños y proyectos-.*

*iii. El análisis de conveniencia materializado en documentos (estudios, diseños y proyectos) tiene una ubicación temporal, esto es,*

previo al inicio del proceso de selección del contratista o a la firma del contrato, según el caso (Ley 80 de 1993, art. 25, numerales 7 y 12)<sup>85</sup>.”

Tratándose de la licitación pública, el canon 30 *ibidem* dispone la realización de estudios previos:

*“(…) de conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad”.*

Exigencia legal que viene de tiempo atrás:

<b>ESTATUTO CONTRACTUAL</b>	<b>ESTUDIOS PREVIOS</b>
Decreto 150 de 1976.	<i>Artículo 72: No podrá licitarse ni contratarse la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos y determinadas las demás especificaciones necesarias para su identificación.</i>
Decreto-Ley 222 de 1983. (mismo enunciado del Decreto 150 de 1976).	<i>Artículo 84: No podrá licitarse ni contratarse la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos y determinados las demás especificaciones necesarias para su identificación.</i>

El artículo 25-7 de la Ley 80 de 1993 conservó la tradición al regular de manera general tres de los componentes de los estudios previos, sin establecer su contenido:

**COMPONENTES GENERALES DE LOS ESTUDIOS PREVIOS DE  
CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD: CONTENIDO Y ALCANCE DEL  
ARTÍCULO 25 DE LA LEY 80 DE 1993 NUMERALES 7 Y 12<sup>86</sup>.**

<sup>85</sup> Cfr. CE, sentencia 26 octubre de 2017, Sección Segunda. Rad. 110001-032-5000-2013-00960-00 (2113-13).

Elaboración conceptual.	Trabajo de análisis de la conveniencia y oportunidad.
Materialización en uno o varios documentos.	Realización del análisis en uno o varios documentos con diferentes denominaciones (estudios, proyectos, diseños) –pluralidad o univocidad de documentos-, sin una denominación especial –no fórmula sacramental-.
Ubicación temporal	A. PROCESOS DE SELECCIÓN DIFERENTES A CONTRATACIÓN DIRECTA.  Previo a la apertura del proceso de selección.  B. PROCESO DE SELECCIÓN DE CONTRATACIÓN DIRECTA.  Previo a la firma del contrato.

Por su parte, el artículo 8° del Decreto 2170 de 2002, no vigente para la fecha de los hechos<sup>87</sup>, reglamentó de forma precisa esta exigencia:

**“Artículo 8.** De los estudios previos. En desarrollo de lo previsto en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación de que se trate, tendrán lugar de manera previa a la apertura de los procesos de selección y deberán contener como mínimo la siguiente información:

1. La definición de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.
2. La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad, que entre otros puede corresponder a un proyecto, estudio, diseño o prediseño.
3. Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo y lugar de ejecución del mismo.
4. El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.

<sup>86</sup> Cfr. Cuadro elaborado según CE, sentencia 26 octubre de 2017, Sección Segunda. Rad. 110001-032-5000-2013-00960-00 (2113-13).

<sup>87</sup> Cfr. CE, sentencia 26 octubre de 2017, Sección Segunda. rad. 110001-032-5000-2013-00960-00 (2113-13). Según el Consejo de Estado, el Decreto 2172 de 2002 interpretó que los numerales 7 y 12 de la Ley 80 de 1993 trataban un solo asunto, esto es, el análisis de conveniencia y oportunidad; los abordó bajo la denominación de “estudios en los cuales se analice la conveniencia y la oportunidad de realizar la contratación”; en el aspecto temporal señaló que “tendrán lugar de manera previa a la apertura de los procesos de selección” y estableció una serie de requisitos mínimos que debían contener estos documentos, a saber: i) la definición de la necesidad; ii) la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad (proyecto, estudio, diseño o prediseño); iii) las condiciones del contrato; iv) el valor estimado del contrato (soporte técnico y económico); y v) el análisis de los riesgos de la contratación (nivel y extensión de los riesgos amparados por contratista).

5. *El análisis de los riesgos de la contratación y en consecuencia el nivel y extensión de los riesgos que deben ser amparados por el contratista.*"

En suma, realizar los estudios previos es un deber de obligatorio cumplimiento en la contratación estatal sea directa o a través de licitación pública, cuya finalidad es tener certeza en la relación contractual al definir los requerimientos prioritarios de la entidad, la armonía entre estos y los fines institucionales y el campo de las prestaciones mutuas entre la entidad estatal y el futuro contratista. Antes de la vigencia del Decreto 2170 de 2002 no tenían una "fórmula sacramental" y podían ir en uno o varios documentos<sup>88</sup>.

La jurisprudencia y la doctrina han decantado que las reglas citadas contienen el principio de planeación inserto en el de economía (artículo 25 *ibidem*), según el cual la actividad contractual debe estar precedida de un juicioso análisis de conveniencia, necesidad, viabilidad jurídica, técnica y financiera, desterrando la improvisación dado que la contratación pública no es una "aventura" sino un procedimiento reglado en su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr. CE, sentencia 26 octubre de 2017, Sección Segunda, rad. 110001-032-5000-2013-00960-00 (2113-13). Criterio compartido por la Procuraduría General de la Nación en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>. Consultada: 8 de junio de 2022.

<sup>89</sup> Cfr. CE, Sección Tercera, sentencia 1 junio 1995. Según el Consejo de Estado dentro del principio de economía se encuentra el de planeación: "(...) Por lo tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato (...) Significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley". Cfr. CE, sentencia 3 diciembre 2007, Sección Tercera, rad. 1100-10326-00-2003-000-14-01 (rad. 24715 y rad. acumuladas: 25409, 25524, 27834, 25410, 26105 Y 31447). En esta sentencia se adujo que "(...) la Ley 80 de 1993 consagró como principios de la contratación estatal los de transparencia, economía y

Según el Consejo de Estado los estudios previos (en decisiones sobre procesos contractuales anteriores a la vigencia del Decreto 2170 de 2002) constituyen el instrumento para materializar el principio de planeación por medio de la elaboración previa de estudios y análisis **suficientemente serios y completos**, antes de iniciar el proceso de selección y su contenido está dirigido a determinar, entre otros aspectos<sup>90</sup>:

i) *La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato;*  
ii) *Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que escoja;*

iv) *Las calidades, especificaciones y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos etc.;*

v) *Los costos valores, y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando precios, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios etc., que se pretende o requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto;*

vi) *La disponibilidad de los recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones que se deriven de la celebración del pretendido contrato;*

vii) *La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional e internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante;*

viii) *Los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista, y la celebración del contrato que se pretende celebrar;*<sup>91</sup>.

---

*responsabilidad, a los cuales ha sumado los de planeación y el de selección objetiva (...)*”. Así mismo, MALLANA CAMACHO, Manual de Contratación de la Administración Pública. Bogotá: Bogotá, Universidad Externado de Colombia, cuarta edición 2015. 4 edición. P. 369.

<sup>90</sup> Cfr. CE, Sección Tercera, sentencia 29 de agosto de 2007, rad. 14287.

<sup>91</sup> Cfr. CE, sentencia 3 diciembre 2007, Sección Tercera, rad. 1100-10326-00-2003-000-14-01 (rad. 24715 y rad. acumuladas: 25409, 25524, 27834, 25410, 26105 Y 31447).



En fin, permiten identificar el objeto contractual y facilita la evaluación objetiva de las ofertas, razón por la cual deben ser completos pues el proyecto no puede ser modificado durante la etapa precontractual<sup>92</sup>.

No efectuar los estudios previos vulnera los principios de planeación, economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva y eficiencia, entre otros, y, además, incide tanto en la etapa de formación como en la de ejecución del contrato<sup>93</sup>:

*“En la primera (formación) porque puede afectar el proceso de evaluación de las propuestas, por cuanto impide la comparación objetiva de las mismas; y, en la segunda (ejecución), porque en (...) la ejecución del contrato las omisiones de la Administración por falta de estudios y diseños definitivos generan serias consecuencias, en desmedro del interés general, los fines de la contratación y el patrimonio público; pues en los más de los casos conducen a modificar los precios, las cantidades y las condiciones técnicas inicialmente pactadas, generan el incremento de los costos del proyecto y, en el más grave de los casos, conducen a la paralización del contrato o a la imposibilidad de cumplir su objeto, situaciones que generalmente culminan en cuantiosos pleitos judiciales<sup>94</sup>.”*

#### **2.1.1.1.2. La ubicación temporal de los estudios previos y la contratación directa.**

De acuerdo con el desarrollo jurisprudencial el proceso de contratación tiene tres etapas y los estudios previos se ubican en la etapa precontractual, fase interna (dentro de la entidad pública)<sup>95</sup>:

<sup>92</sup> Cfr. ESCOBAR, Rodrigo. Citado por MALLANA CAMACHO, Ernesto. Manual de Contratación Pública, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, página 438.

<sup>93</sup> Cfr. CE Sentencia 18 agosto de 2008, rad. 25000-23-25-000-00753-01 (0532-08).

<sup>94</sup> Cfr. CE Sentencia 18 agosto de 2008, rad. 25000-23-25-000-00753-01 (0532-08).

<sup>95</sup> Cfr. Etapas que coinciden con los desarrollos de la Corte Suprema de Justicia. Cfr. CSJ SP712-2017, rad. 48250.

<b>PROCESO DE CONTRATACIÓN ESTATAL<sup>96</sup></b>		
<b>1. ETAPA PRECONTRACTUAL</b>		
<b>Fase interna</b>	<b>Fase externa o pública</b>	<b>Adjudicación</b>
a. Maduración del proyecto (Autorizaciones, permisos licencias, estudios y documentos previos, entre otros).	a. Aviso de convocatoria.	El acto administrativo de adjudicación.
b. Planes de adquisiciones.	b. Acto administrativo de apertura o administrativo de justificación de la contratación directa.	
c. Certificado de disponibilidad presupuestal.		
d. Proyecto de pliego de condiciones.	c. Pliego de condiciones definitivo.	
<b>2. ETAPA CONTRACTUAL</b>		
Perfeccionamiento y legalización.	Ejecución.	Terminación.
<b>3. ETAPA POSTCONTRACTUAL</b>		
Liquidación bilateral.		Liquidación unilateral.

Según el artículo 24-1 de la Ley 80 de 1993 (vigente para la fecha de los hechos), el mecanismo de la escogencia del contratista por regla general es la licitación o concurso (artículo 30 *ibidem*), la excepción es la contratación directa reglamentada por el Decreto 855 de 1994, la cual también debía garantizar los principios de economía, transparencia y selección objetiva:

<b>PAUTAS DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA SEGÚN EL DECRETO 855 DE 1994</b>	
<b>Artículo</b>	<b>Regla</b>
2°	Se debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y selección objetiva de la Ley 80 de

<sup>96</sup> Cfr. Cuadro tomado de CE, sentencia 26 octubre de 2017, Sección Segunda. Rad. 110001-032-5000-2013-00960-00 (2113-13).

	1993.
3°	Cuando se trate de contratos cuya cuantía no supere el diez (10%) de los montos señalados en el literal a) del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, los mismos se celebrarán tomando en cuenta los precios del mercado, sin que se requiera obtener previamente varias ofertas.
3°	Solicitar de manera verbal o escrita y obtener de forma escrita por lo menos dos ofertas con la información básica sobre las características generales y particulares del objeto a contratar y del contrato salvo cuando este no supere el 10% de la menor cuantía, evento en el cual no se requiere previamente varias ofertas. Es decir, hasta el 50% de la menor cuantía.
3°	Si el monto de la contratación es igual o superior a 100 smmv, supera el 50% de la menor cuantía deberá invitarse públicamente a prestar propuestas a través de un aviso por un término no menor de 2 días. O sea, valor superior del 50% de la menor cuantía hasta llegar al 100% de esta.
3°	Deberá realizar <b>estudios previos</b> .

Como se observa, la contratación directa exige un procedimiento mínimo que garantice los principios de economía (planeación), transparencia y selección objetiva, aligerando algunas etapas y formalidades de la licitación pública según el artículo 25-7 y 12 de la Ley 80 de 1993<sup>97</sup>, como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>98</sup>, el Consejo de Estado<sup>99</sup> y esta Corte<sup>100</sup>:

<b>CONTRATACIÓN DIRECTA<sup>101</sup></b>	
<b>ETAPA PRECONTRACTUAL</b>	
<b>ETAPA DE PLANEACIÓN</b>	<b>ETAPA DE SELECCIÓN</b>
1. Fase interna: maduración del proyecto (autorizaciones, precios,	1. Solicitud de ofertas o aviso para presentación de solicitudes de

<sup>97</sup> Cfr. Sentencia, 26 de octubre, 2017, Sección Segunda, rad. 11001-032-5000-2013-00960-00 (2113). El Consejo de Estado aduce: "(...) la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato" se harán los estudios previos necesarios para el proceso. Los dos numerales mencionados aluden: i) al proceso de selección o ii) a la firma del contrato, según el caso; precisamente porque la ley entiende que no siempre los contratos están precedidos de una selección complicada, sino que, en ocasiones, la modalidad es sencilla al punto que no requiere de un procedimiento complejo de escogencia".

<sup>98</sup> Cfr. CC C-508-2002.

<sup>99</sup> Cfr. CE rad. 250002326000199500867-01 (17767). 31 de enero de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

<sup>100</sup> CSJ SP, 5 junio 2013, rad. 39015.

<sup>101</sup> Cfr. Cuadro tomado de CE sentencia de 31 de enero 2011, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, rad. 250002326000199500867-01 (17767).

licencias, estudios y documentos previos, entre otros);	ofertas.
2. Planes y adquisiciones.	2. Recepción de ofertas.
3. Certificados de Disponibilidad presupuestal.	3. Evaluación de ofertas.
4. Proyecto de pliego de condiciones.	

Ahora bien, conforme al Decreto 1027 de 13 de diciembre de 2001, el Departamento del Huila fijó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ordenanza de Apropiaciones para la vigencia 2002 en \$259.194.622.625. En atención a que el salario mínimo vigente para esa anualidad era de \$309.000, el presupuesto equivale a 838.817.53 smlmv y de conformidad con el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 la menor cuantía correspondía a \$185.400.000 (600 smlmv) y el 50% a \$92.700.000 (300 smlmv).

En consecuencia, en los contratos objeto de investigación procedía la contratación directa por cuanto ninguno superó la cifra de la menor cuantía que para el 2002 era 600 salarios mínimos legales mensuales, es decir, \$185.400.000<sup>102</sup>. Así, la cuantía y el procedimiento a contratar en el departamento del Huila, según el Decreto 855 de 1994 (artículo 3) y la Ley 80 de 1993 (artículo 1°-1) era:

<b>CUANTÍA</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>
Hasta el 10% de la menor cuantía (60 smlmv): \$18.540.000.	Los precios del mercado, sin que se requiera obtener previamente varias ofertas.
Hasta el 50% de la menor cuantía (300 smlmv): \$92.700.000.	La obtención previa de por lo menos dos ofertas.
Cifras superiores del 50% de la menor cuantía hasta el 100% de la	Invitación pública a presentar propuestas a través de un aviso

<sup>102</sup> Cfr. Folios 150 a 152 del cuaderno anexo original N°. 4. El salario mínimo legal mensual vigente era de \$309.000.

menor cuantía (de 300 a 600 smlvm: de \$92.700.000 a \$185.400.000,00	fijado en un lugar visible de la misma entidad por un término no menor de dos días.
---	---

### 2.1.1.1.2. Sobre los estudios de prefactibilidad

El texto original de la Ley 80 de 1993 no estipula en los numerales 7 y 12 del artículo 25 la exigencia de estudio de prefactibilidad como requisito previo a la suscripción del contrato estatal. Sin embargo, en las reglas de la licitación pública establece que "(...) cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad" y en la definición de los contratos de consultoría se incluye el término "factibilidad" como elemento característico:

<b>Artículo 25-7 de la Ley 80 de 1993.</b>	<i>7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.</i>
<b>Artículo 25-12 de la Ley 80 de 1993.</b>	<i>12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia. La exigencia de los diseños no regirá cuando el objeto de la contratación sea la construcción o fabricación con diseños de los proponentes.</i>
<b>Artículo 30 de la Ley 80 de 1993.</b>	<b>Artículo 30. DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCION.</b> <i>La licitación o concurso se efectuará conforme a las siguientes reglas: 1o. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado. De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de</i>

	<i>un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. <b>Cuando sea necesario</b>, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad.</i>
<b>Artículo 32 de la Ley 80 de 1993.</b>	<b>2o. Contrato de Consultoría.</b> <i>Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.</i>
<b>Artículo 25-12 de la Ley 80 de 1993.</b>	<b>2o. Contrato de Consultoría.</b> <i>Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.</i> <i>Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.</i>

Por su parte, en el párrafo del artículo 3° de la Ley 80 de 1993, se dispone que *“en todo caso, la entidad tendrá en cuenta para efectos de la contratación los precios del mercado, y si es del caso, los estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado”*, de lo cual se concluye que la prefactibilidad hace parte de los *“estudios previos”* y se refiere a la viabilidad del proyecto, cuando se requiera, como lo tiene dicho el Consejo de Estado:

*“Los estudios previos a que alude el Estatuto se refieren a la conveniencia y oportunidad del contrato, a su adecuación a los planes de inversión, presupuesto y ley de apropiaciones, y son los que, según la exposición de motivos, inspiraron la inclusión del artículo que aquí se analiza -art. 48.30 ley 734/02-*

*Cuando se requiera, dichos estudios deben estar acompañados de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad<sup>103</sup>.”*

En los 34 contratos objeto de investigación, la Fiscalía toma la expresión *“prefactibilidad”* como sinónimo, incluyéndola dentro de los estudios previos y conveniencia, sin embargo, no explicó en cada uno por qué era necesaria la prefactibilidad<sup>104</sup>.

### **2.1.1.1.1.3. Sobre la vulneración de los principios de economía, planeación, selección objetiva, transparencia y responsabilidad en el caso concreto.**

Afirma la Fiscalía que en los contratos N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002, suscritos por el acusado mediante contratación directa no se realizaron *“estudios previos de conveniencia y prefactibilidad”* vulnerándose los principios de economía y planeación; además, que no existen términos de

<sup>103</sup> CE, Sala de Consulta Civil, sentencia 15 de agosto de 2002, rad. 1429.

<sup>104</sup> Páginas 109, 145 y 147 de la acusación: *“Revisada la documentación allegada a la investigación, se concluye la inexistencia de documentos que acrediten la elaboración de estudios previos de conveniencia y prefactibilidad”. (...) Así, es claro que en los procesos de contratación cuestionados al exgobernador CÁRDENAS CHÁVEZ era necesaria y obligatoria la elaboración de estudios previos de conveniencia y de prefactibilidad adecuados (...)”. La omisión de esta obligación se encuentra demostrada con la prueba (...) de cuya revisión se concluyó, según se vio, la inexistencia de los estudios pertinentes previos. (...) De igual forma permitió ... a través de la delegación suscribieran Maria Mercedes Guzmán Oliveros (Secretaria General del Departamento del Huila) y Hernando Quesada Trujillo (Secretario de Vías e Infraestructura), se omitiera la elaboración de estudios previos (...).*

referencia ni criterios de selección del contratista<sup>105</sup>, infringiendo el deber de selección objetiva y los principios de transparencia y responsabilidad.

De igual modo, considera el ente de investigación que en los contratos N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002 firmados por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS, Secretaria General, y los N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 signados por HERNANDO QUESADA TRUJILLO, Secretario de Vías e Infraestructura, por delegación, el acusado omitió ejercer el deber de tutela y vigilancia dada su posición de garante como jefe de la administración, permitiendo que se quebrantaran los mismos principios<sup>106</sup>.

Sin embargo, la defensa considera que no hubo vulneración a la ley por cuanto los estudios previos constituyen el conjunto de documentos anteriores a la firma de los contratos y se cumplió con los criterios de selección contenidos en el Decreto 855 de 1994.

El Ministerio Público estima que la conducta es atípica porque el acusado actuó amparado en el principio de confianza respecto de los contratos firmados directamente y por delegación. Aduce, además, que el enjuiciado ejerció la debida vigilancia.

---

<sup>105</sup> Los tres primeros contratos carecen de las actas de evaluación y actos administrativos de adjudicación.

<sup>106</sup> También se encontraron las mismas irregularidades: (i) carencia de estudios previos de conveniencia; y (ii) ausencia de términos de referencia, de criterios de evaluación para la selección de los contratistas, de actas de evaluación y en algunos de resoluciones de adjudicación.



Para definir la controversia, la Sala realizará el análisis de cada contrato, efectuará su valoración de acuerdo a la reglamentación legal correspondiente, determinará su contenido y finalmente el alcance dado a él por la jurisprudencia.

**2.1.1.1.3.1. Contratos firmados directamente por el acusado**

**2.1.1.1.3.1.1. Contratos cuyo valor no superó el 50% de la menor cuantía**

Según la Fiscalía en este grupo de contratos se infringieron los principios de economía y planeación por no realizarse estudios previos de conveniencia; además, los de selección objetiva y de transparencia por carecer de términos de referencia, actas de evaluación y resoluciones de adjudicación, es decir, por no existir criterios de selección de los contratistas.

Según el valor de los contratos que no superó el 50% de la menor cuantía (\$92.700.000), se imponía la obtención de por los menos dos ofertas de conformidad con el artículo 3° del Decreto 855 de 1994.

**2.1.1.1.3.1.1.1. Contrato N°. 020 de 2002**

**CONTRATO N°. 020 de 12 de agosto de 2002<sup>107</sup>**

**Objeto:** *Elaboración y presentación de proyectos y trámites requeridos*

<sup>107</sup> Cfr. Folios 5 a 15 del cuaderno anexo original N°. 21. Y 199 a 209 del cuaderno anexo original N°. 057. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, director del DAJ.

*como instrumento para acceder a recursos FINAGRO en la modalidad de créditos asociativos*". Contratista: ASESORÍAS Y SERVICIOS AGROINDUSTRIALES (ASERAGRO LTDA). Valor: \$90.000.000,00.

**Documentos encontrados:** El certificado de disponibilidad presupuestal (CDP)<sup>108</sup>, la propuesta presentada por la empresa ASERAGRO LTDA<sup>109</sup>, la Resolución N°. 409 de 9 de agosto de 2002 de adjudicación del contrato<sup>110</sup>, la diligencia de notificación de esta de 12 de agosto de 2002<sup>111</sup>, y las normas nacionales y locales sobre créditos agrarios e instituciones que los administran<sup>112</sup>.

Si bien el defensor del acusado en memorial de 21 de enero de 2014 manifestó aportar el formato de registro en el Banco de Proyectos, este documento no se encuentra en el anexo N°. 021<sup>113</sup>.

#### **2.1.1.1.3.1.1.2. Contrato N°. 145 de 2002**

##### **CONTRATO N°. 145 de 11 de junio de 2002<sup>114</sup>**

**Objeto:** *"Construcción y remodelación a todo costo y puesta en funcionamiento de la iluminación del Parque Santander de Neiva"*. Contratista: JORGE DUVEL CALDERÓN PERDOMO (propietario del almacén ELECTROSISTEM J.C.). Valor: \$67.893.646.

**Contrato adicional:** Adicionó la cláusula vigésima primera en relación con los ítems de mano de obra y materiales en cuantía de \$17.291.455<sup>115</sup>.

<sup>108</sup> Cfr. Folios 31 y 81 del cuaderno anexo original N°. 21.

<sup>109</sup> Cfr. Folios 109-131 del cuaderno anexo original N°. 21.

<sup>110</sup> Cfr. Folios 3-4 del cuaderno anexo original N°. 21.

<sup>111</sup> Cfr. Folio 2 del cuaderno anexo original N°. 21.

<sup>112</sup> Cfr. Folios 34 a 79 del cuaderno anexo original N°. 21.

<sup>113</sup> Cfr. Folios 2 a 162 del cuaderno anexo original N°. 19.

<sup>114</sup> Cfr. Folios 1 a 6 del cuaderno anexo original N°. 23. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO.

<sup>115</sup> Cfr. Folio 7 del cuaderno anexo original N°. 23. *"Mano de obra: excavación y tubería; acondicionamiento subestación motor bomba tacos-arrancadores-contacto, instalación reloj pila-alumbrado, sondeo cable 8" y 6", mantenimiento de bomba de la fuente,*

**Documentos encontrados:** el CDP original<sup>116</sup> y anexo<sup>117</sup>, el presupuesto oficial de la obra<sup>118</sup>, las invitaciones a cotizar a las empresas ELECTRO SISTEM J.C. E.U. y a DORIAN YURY ARIAS DUQUE<sup>119</sup>, el “*rutero de los contratos*”<sup>120</sup>, los oficios de trámites dentro del DAJ y el acta de “*notificación del contrato*” de 11 de junio de 2002<sup>121</sup>.

La defensa en memorial de 21 de enero de 2014 mencionó que aportó la certificación de 19 de septiembre de 2013, expedida por el Director del Departamento Administrativo de Neiva, mediante la cual consignó que con motivo del contrato se realizaron “*obras de mejoramiento, construcción y adecuación*” dentro del proyecto “*Pacto con Neiva*”, materializando el principio de complementariedad entre el municipio y el departamento, medio de prueba que no se allegó en físico<sup>122</sup>.

El 11 de septiembre de 2002, se suscribió un contrato adicional, 29 días después de signado el acuerdo de voluntades, que modifica los iniciales ítems de la obra pública, aumentando su costo en \$17.292.146.

### **2.1.1.1.3.1.1.3. Contrato N°. 212 de 2002**

---

*instalación de lámparas; materiales: lámpara, reflectores, tubo, cable, brazo metálico, interruptor, bombillo, rodillo y silicona”.*

<sup>116</sup> Cfr. Folio 78 del cuaderno anexo original N°. 23.

<sup>117</sup> Cfr. Folios 35 del cuaderno anexo original N°. 23.

<sup>118</sup> Cfr. Folio 79 del cuaderno anexo original N°. 23.

<sup>119</sup> Cfr. Folios 53 y 68 del cuaderno anexo original N°. 23.

<sup>120</sup> Cfr. Folio 52 del cuaderno anexo original N°. 23.

<sup>121</sup> Cfr. Folio 80 del cuaderno anexo original N°. 23.

<sup>122</sup> Cfr. Folios 1 a 62 del cuaderno anexo original N°. 19. En el memorial el entonces defensor del acusado alude a la certificación inserta en el anexo N°. 4 entregado por esa bancada (que corresponde al anexo original N°. 23).

**CONTRATO N° 212 de 31 de julio de 2002<sup>123</sup>**

**Objeto:** *“Instalación y puesta en funcionamiento de las acometidas eléctricas domiciliarias para las veredas QUINCHE, PALMITO y AGUAS CLARAS del municipio de Timaná”.* Contratista: GUSTAVO ENRIQUE RODRÍGUEZ (INGEOELÉCTRICOS LTDA). Valor. \$57.097.368<sup>124</sup>.

**Documentos encontrados:** En la carpeta se halló la ficha de radicación en el Banco de Proyectos de 9 de marzo de 2001<sup>125</sup>, el CDP<sup>126</sup>, el presupuesto oficial<sup>127</sup>, las invitaciones a cotizar<sup>128</sup>, las propuestas presentadas, un oficio de trámite en el DAJ<sup>129</sup>, el *“rutero de los procesos”*<sup>130</sup>, las constancias de los Presidentes de la Junta de Acción Comunal de las Veredas Palmito, Quinche y Aguas Claras de Timaná (Huila), que dan cuenta del beneficio recibido por 92 usuarios, y la certificación de 6 de septiembre de 2013 expedida por WILSON DÍAZ STERLING, ex alcalde de Timaná, donde da cuenta de la inscripción de tres programas de ampliación de redes eléctricas en las veredas Quinche, Palmito y Aguas Claras en 2000 en el Fondo Nacional de Regalías y la ejecución de la etapa inicial por el municipio.

**2.1.1.1.3.1.1.4. Corroboración de la vulneración de las irregularidades:**

(i) Frente a la primera irregularidad, esto es la carencia de estudios previos que habría infringido los principios de

<sup>123</sup> Cfr. Folios 26 a 30 del cuaderno anexo original N°. 26. 17-21 del cuaderno original 67.

<sup>124</sup> Cfr. Folio 30 del cuaderno anexo original N°. 26. El contrato tiene el visto bueno del director del DAJ, NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO.

<sup>125</sup> Cfr. Folio 1 del cuaderno anexo original N°. 26.

<sup>126</sup> Cfr. Folio 73 del cuaderno anexo original N°. 26.

<sup>127</sup> Cfr. Folio 74 del cuaderno anexo original N°. 26.

<sup>128</sup> Cfr. Folios 33 y 54 del cuaderno anexo original N°. 26.

<sup>129</sup> Cfr. Folio 31 del cuaderno anexo original N°. 26.

<sup>130</sup> Cfr. Folio 32 del cuaderno anexo original N°. 26.

economía y planeación, se tiene con certeza que no se hallaron "los estudios previos y de conveniencia" frente a los contratos N°. 020 y 145 de 2002. Veamos:

Del dossier no aparecen los análisis de la administración para justificar la necesidad de los objetos contractuales, es decir, no se describió con antelación al proceso contractual el fundamento de la demanda de los bienes y servicios a contratar.

No se sabe cuál fue la viabilidad técnica, jurídica y económica de cada proyecto, al punto que no aparecen descritos los antecedentes con el fin de establecer con precisión qué se iba a contratar, en qué modalidad, cuál sería el régimen jurídico a aplicar, qué riesgos se iban a asumir, y cuáles serían las circunstancias que permitirían la satisfacción de las necesidades establecidas en el menor tiempo posible y con calidad. Ni siquiera existe una comparación para verificar su correspondencia con el plan de inversión y de compras de la entidad.

Elementos que tampoco reflejan los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP), los cuales tan solo indican que se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible, libre de afectación para la asunción de compromisos con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.

Tampoco se extrae del presupuesto oficial dado que en estos no se indica el fundamento de su fijación, ni de la ficha de registro en el Banco de Proyectos, pues esta solo es un

formato incompleto en el que únicamente se referenció el objeto contractual y el responsable del asunto.

De otro lado, la elaboración de proyectos para acceder a créditos de FINAGRO (N°. 20) y la remodelación de la iluminación del Parque Santander (N°. 145) obran por "*generación espontánea*" de manera automática, por cuanto solo se supone que la comunidad necesitaba esos servicios sin que se haya hecho evaluaciones acerca de su justificación.

Respecto del primer evento, el Decreto N°. 967 de 31 de mayo y la Resolución N°. 00405 de 2000 del Ministerio de Agricultura, que son actos administrativos del gobierno central que crean y reglamentan el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN), administrado por FINAGRO, a través del cual se podía comprar la cartera crediticia de pequeños y medianos productores; no contienen la justificación de la contratación en tanto son normas generales que en modo alguno evalúan la situación crediticia de los agricultores del departamento.

Por su parte, las Ordenanzas N°. 041 de 1999 y 056 de 8 noviembre y 3 de diciembre de 2001, que crearon el Fondo de Reactivación y Fomento Agropecuario del Huila y la forma de acceder a créditos; no poseen el análisis previo que debió realizar la administración para determinar quiénes serían los beneficiarios del crédito y por qué se recurrió a una consultoría y no al talento humano de la gobernación. Información que tampoco se obtiene del Convenio Interadministrativo celebrado entre el Departamento del Huila e INFIHUILA el 28 de diciembre de 2001 sobre apoyo a los

pequeños agropecuarios y/o pesqueros de la zona, pues no se establecieron los parámetros de la población favorecida.

En lo que tiene que ver con el segundo caso (iluminación del parque Santander en Neiva), su necesidad no se deriva de la *“oscuridad del sector aledaño a la gobernación”*, como lo afirma el ingeniero ULPIANO PLAZAS PASTRANA, adscrito a la Secretaría de Vías e Infraestructura que actuó como interventor del contrato<sup>131</sup>, porque de ello no existe un análisis de la necesidad para atender dicha problemática, como tampoco se extrae del presupuesto oficial de la obra, del cual no se sabe la fecha, ni quién lo elaboró.

Que esta obra sea producto del principio de complementariedad con el municipio dentro del proyecto *“Pacto con Neiva”*, como lo aduce la defensa, no supe la necesidad de contar con estudios previos, pues la certificación de 19 de septiembre de 2013 expedida por el Director del Departamento Administrativo de Neiva no se allegó en físico<sup>132</sup>.

De otra parte, el contrato adicional de 11 de septiembre de 2002 suscrito 29 días después, que modifica los iniciales ítems de la instalación de la iluminación; por sí solo demuestra la ausencia de planeación generando el aumento del costo del contrato en \$17.292.146.

Se colige, entonces, la ausencia de estudios previos por cuanto las unidades de obra se ampliaron dos meses después

<sup>131</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Récord: 14:55.

<sup>132</sup> Cfr. Folios 1 a 62 del cuaderno anexo original N°. 19. En el memorial el entonces defensor del acusado alude a la certificación inserta en el anexo N°. 4 entregado por esa bancada (que corresponde al anexo original N°. 23).

de iniciada la ejecución del contrato, lo que quiere decir que no se hicieron los cálculos adecuados con anticipación, imperando la improvisación.

Al no existir estudios previos y de conveniencia en estos dos contratos núm. 020 y 145, se acredita la vulneración de los principios de economía y planeación, como quiera que la etapa precontractual se inició de manera improvisada sin mediar un plan de acción tendiente a establecer con precisión qué se iba a contratar y cuáles serían las reglas del trámite a observar.

No ocurre lo mismo con el contrato N°. 212 de 2002, pues la Fiscalía no desplegó suficientes labores de investigación para obtener pruebas acerca de la existencia o no de los estudios previos y de conveniencia.

Es cierto que la Ordenanza N°. 021 de 2001 (Plan de Desarrollo) contiene un acápite sobre el programa *"progreso para el campo con electrificación"*, hecho que evidenciaba que en la electrificadora del Huila debía existir alguna autorización soportada en estudios para las instalaciones eléctricas en la zona rural, aspectos que no fueron investigados por la Fiscalía.

De otra parte, la certificación de 6 de septiembre de 2013 expedida por WILSON DÍAZ STERLING, exalcalde de Timaná, dio cuenta de la inscripción de tres programas de ampliación de redes eléctricas en las veredas Quinche, Palmito y Aguas Claras en 2000 en el Fondo Nacional de Regalías, y la ejecución de la etapa inicial por el municipio;



aspectos que indican un trabajo conjunto entre los dos entes territoriales correspondiendo al departamento la realización de las acometidas, sin embargo, este tema no fue indagado<sup>133</sup>.

Averiguaciones que hubieran aportado los elementos probatorios requeridos para determinar la necesidad y la conveniencia de la obra en beneficio de una comunidad rural vulnerable.

El proyecto fue avalado por la electrificadora del Huila, sin embargo, la Fiscalía no se ocupó de investigar sobre este trámite en el que podría establecerse si se realizaron o no los estudios de conveniencia echados de menos.

Los análisis técnicos efectuados por la electrificadora del Huila no militan en la carpeta, por lo tanto, no es atendible el argumento de la defensa relativo a que estos constituyen los estudios previos pues no hay manera de corroborarlo.

Ante la ausencia de estos elementos probatorios no se puede asegurar que con el contrato N° 212 se vulneraron los principios de economía y planeación, porque el objeto contractual de instalar las acometidas eléctricas domiciliarias hacían parte de un proyecto más amplio, la conexión aérea o subterránea conectada previamente a las instalaciones eléctricas de la red de distribución de energía departamental, el cual tampoco fue objeto de averiguación para despejar las dudas que hoy fluyen en la valoración probatoria.

---

<sup>133</sup> Cfr. Folio 83 del cuaderno anexo original N° 26.

Se ignora cuál fue el rol cumplido por el municipio de Timaná en el proyecto de red eléctrica, para determinar la obligación que tenía el departamento en la ejecución del proyecto macro en el Fondo Nacional de Regalías.

En fin, la Fiscalía no demostró en grado de certeza la infracción de los principios de economía y planeación en relación con el contrato N°. 212, porque no allegó prueba que establezca que se justificó o no la necesidad de satisfacer la administración y si ello era un requerimiento prioritario.

(ii) En relación con la segunda irregularidad, esto es, la carencia de términos de referencia y criterios de evaluación, la Fiscalía en los tres eventos (N°. 020, 145 y 212) no acreditó dicha irregularidad.

No existe documento en el que conste los "*términos de referencia*", ni los criterios de selección de las ofertas ni las actas de evaluación.

La Fiscalía no aclaró por qué en algunos trámites obra la resolución de adjudicación del contrato y el acta de "*notificación de la adjudicación*"<sup>134</sup>, y en otros solo aparece este último documento<sup>135</sup>, a veces ninguno de los dos<sup>136</sup>, lo cual haría pensar que previamente hubo trámites de selección, calificación y adjudicación de los contratos. Empero, ello no fue esclarecido por la investigación, quedando la duda de si realmente estos requisitos fueron o no cumplidos en la etapa previa.

<sup>134</sup> Cfr. Contrato N°. 020 de 2002.

<sup>135</sup> Cfr. Contrato N°. 145 de 2002.

<sup>136</sup> Cfr. Contrato N°. 212 de 2002.

La existencia de las notificaciones y las firmas de los contratos denotan la voluntad de adjudicarlos a los contratistas. Recuérdese que un acto administrativo es la manera en que la entidad pública manifiesta unilateralmente su voluntad, provocando efectos jurídicos que crean, modifican o extinguen situaciones<sup>137</sup>.

No obstante, la presencia de estos documentos no desvirtúa totalmente la ausencia de criterios de evaluación, tampoco significa que se haya escogido la oferta más benéfica a la administración; pues se repite, los medios de conocimiento son insuficientes para darlos por demostrados, ya que en otros eventos se hallaron rastros de la elaboración de pliegos de condiciones<sup>138</sup>, circunstancia que debió aclarar el ente de investigación pero no lo hizo, en especial la diferencia evidente de trámites en contratos celebrados para la misma época<sup>139</sup>.

En efecto, no hubo labores de indagación con la finalidad de explicar la mixtura de procedimientos, pues en contratos de la misma época existe evidencia de la conformación del comité de evaluación<sup>140</sup> y de la calificación de las propuestas<sup>141</sup>; y en otras no<sup>142</sup>. No se aclaró si este comité se nombraba para cada caso y si ello fue así cuáles fueron los criterios tenidos en cuenta para su conformación,

<sup>137</sup> Cfr. CE, sentencia, 14 mayo 2002, Sala Contenciosa administrativa, sección segunda, rad. 25000-23-42-0000-2017-06031-01 (5554-18),

<sup>138</sup> Por ejemplo, en el contrato N°. 408 de 2002.

<sup>139</sup> A manera de ejemplo en los contratos de este grupo: en el 020 hay resolución de adjudicación y acta de notificación; en los N°. 145 y 212 no existe acto administrativo de adjudicación; en el N°. 145 aparece solo la notificación de la designación del contratista.

<sup>140</sup> *Verbi gracia* el contrato N°. 408 de 2002.

<sup>141</sup> Contrato N°. 345 de 2002.

<sup>142</sup> Contratos N°. 020, 145 y 212 de 2002.

quiénes eran sus integrantes y qué metodología aplicaban para la selección del contratista.

Tópicos sobre los cuales no se preguntó a EDUARDO CUENCA ANDRADE, exdirector del DAJ y a SANDRA ELIZABETH FERNÁNDEZ CORREA, asesora adscrita a esa dependencia. Ni siquiera se llamó a declarar a NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, exdirector del DAJ, quien dio el visto bueno a los contratos.

Tampoco se indagó sobre esta materia a JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO, Secretario Privado del acusado, quien aseguró que el trámite se surtía en cada Secretaría según la especialidad y en el DAJ.

Pese a que en algunos eventos se encontró la Resolución de Adjudicación (núm. 020) en la cual se consigna que el criterio de escogencia fue la oferta más benéfica, ello no se pudo demostrar, pues en algunas carpetas no están las propuestas perdedoras (núm. 020 y 145) y en otras sí (núm. 212), no obstante, todas carecen de los criterios de selección, lo cual impide verificar si se eligió la oferta más favorable.

Así las cosas, es imposible constatar los parámetros de escogencia, pues no se sabe si en realidad la ausencia de los documentos echados de menos es producto de la pretermisión en su trámite, de la costumbre administrativa interna de la época, de la informalidad o del desorden demostrado en el archivo de documentos.

Ahora, la sola ausencia de estudios previos y de conveniencia no significa *ipso facto* la carencia de criterios de evaluación porque para esa época se entendía que los primeros eran el conjunto de trámites antes de la firma del contrato, empero, no se indagó la metodología de evaluación de las ofertas más allá del “criterio de la mejor oferta” y si esta se hallaba en un texto aparte.

Sobre el particular CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO, Director del Departamento Administrativo Jurídico en 2007, advirtió en inspección judicial de 30, 31 de octubre y 1° de noviembre de la misma anualidad<sup>143</sup>, que en 2002 las actas de evaluación de las propuestas no eran elaboradas tratándose de contratación directa, afirmación contextualizada posteriormente al afirmar que dado el desorden en el archivo pudo suceder que al momento de la diligencia no estuvieran archivadas en la carpeta pues imperaba el desgüeño administrativo<sup>144</sup>.

Según su dicho, a partir de 2003 se empezó a centralizar el archivo dada la desorganización, hecho corroborado por CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ, exsecretario de Hacienda, quien refirió que los trámites en 2002 se hacían en varias dependencias de lo que se colige que cada unidad ejecutora archivaba los documentos del procedimiento. Por su parte DEICY MARTINA CABRERA OCHOA admitió que los legajos podían estar en diversas áreas, entre estas Planeación

<sup>143</sup> Cfr. Folios 122 y siguientes del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>144</sup> Según el testigo a partir de 2003 se empezó a centralizar el archivo para que las carpetas contuvieran todos los documentos pertinentes de los contratos. Récord: 43:48.

y "jurídica"<sup>145</sup>, con lo cual se corrobora la ausencia de unificación en el archivo.

No hay certeza, entonces, sobre la existencia o no de estas irregularidades<sup>146</sup>.

#### **2.1.1.1.3.1.2. Contratos cuyo valor superó el 50% de la menor cuantía hasta los 600 smlmv<sup>147</sup>**

Según la Fiscalía en este evento se vulneraron los principios de economía y planeación por no realizarse estudios previos de conveniencia; además, el deber de selección objetiva y el principio de transparencia por prescindir de términos de referencia y criterios de selección del contratista.

Dentro del grupo de contratos suscritos directamente por el acusado, solo en uno el valor superó el 50% de la menor cuantía sin pasar el límite de los 600 smlmv, por lo tanto, era procedente una invitación pública fijada por lo menos durante dos días.

#### **2.1.1.1.3.1.2.1. Contrato N°. 408 de 2002**

##### **CONTRATO 408 de 27 de noviembre de 2002<sup>148</sup>**

**Objeto:** *"A todo costo ampliación y terminación piscina de adultos, construcción de piscina para niños, rejas de seguridad de la batería sanitaria, senderos, juegos infantiles, construcción de parqueaderos, cerramiento, caseta de control e instalaciones eléctricas generales, del*

<sup>145</sup> Cfr. Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

<sup>146</sup> Cfr. Contratos N°. 020, 145 y 212 de 2002.

<sup>147</sup> Contrato N°. 408 de 2002.

<sup>148</sup> Cfr. 8 a 19 del cuaderno anexo original N°. 24. El contrato tiene el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P., Director del DAJ. Folios 128-138 del cuaderno anexo N°. 12.

*centro recreacional del municipio de Guadalupe*?. Contratista: U.T. P Y V., representada por HUGO FERNELLI DÍAZ PLAZA. Valor: \$176.423.004,00.

**Documentos encontrados:** la ficha de radicación en el Banco de Proyectos<sup>149</sup>, la Resolución de 28 de agosto de 2002 que ordena *“la apertura del edicto N°. 014 de 29 de agosto de 2002”*<sup>150</sup>, el *“edicto N°. 14 por el cual se fija el presupuesto de la obra”*, los requisitos del oferente, el valor de los pliegos de condiciones, los requerimientos para recibir las propuestas, la alternativa técnica y los documentos por anexar<sup>151</sup>; los criterios de adjudicación<sup>152</sup>, el presupuesto oficial<sup>153</sup>, las *“memorias de cálculo de la piscina Guadalupe”*<sup>154</sup>, el CDP<sup>155</sup>, el acta de apertura de las propuestas<sup>156</sup>, la constancia de recibo de las cotizaciones<sup>157</sup>, el formato de retiro de los pliegos<sup>158</sup>, la Resolución N°. 142 de 1° de octubre de 2002 que adjudica el contrato<sup>159</sup>, el *“rutero”* (formato del trámite dentro del DAJ)<sup>160</sup> y la *“notificación de la adjudicación”*<sup>161</sup>.

### **2.1.1.1.3.1.2.2. Corroboración de la vulneración de las irregularidades:**

<sup>149</sup> Cfr. Folio 19 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>150</sup> Cfr. Folio 20 del cuaderno anexo original N°. 24; y 152 a 153 del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>151</sup> Cfr. Folio 28 a 40 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>152</sup> Cfr. Folio 29 a 30 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>153</sup> Cfr. Folios 7 a 48 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>154</sup> Cfr. Folios 51 a 57 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>155</sup> Cfr. Folio 65 del cuaderno anexo original N°. 24; y 154 del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>156</sup> Cfr. Folio 62 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>157</sup> Cfr. Folio 63 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>158</sup> Cfr. Folio 64 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>159</sup> Cfr. Folio 20 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>160</sup> Cfr. Folio 43 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>161</sup> Cfr. Folio 42 del cuaderno anexo original N°. 24.

(i) En relación con la primera irregularidad, esto es, la carencia de estudios previos de conveniencia, se tiene que la Fiscalía demostró su infracción. Veamos:

El contrato N°. 408 (ampliación y terminación de piscinas de adultos y niños) fue registrado en el Banco de Proyectos el 17 de julio de 2000 en la administración de JAIME BRAVO MOTTA, anterior gobernador.

En todo caso el nombre del proyecto inicialmente inscrito fue: *"construcción parque recreacional en el municipio de Guadalupe"* y el objeto del contrato N°. 408 de 2002 era la *"terminación de piscina de adultos, construcción de piscina para niños, rejas de seguridad de la batería sanitaria, senderos, juegos infantiles, construcción de parqueadero, cerramiento, caseta de control e instalaciones eléctricas generales del Centro recreacional de Guadalupe"*. Obra civil que hacía parte del inicial proyecto, aspecto sobre el cual el ente de investigación nada indagó, lo que hubiese aportado elementos para determinar si los estudios previos de conveniencia fueron realizados, así como la existencia o no de las características de la obra contratada previo a la firma del contrato. En otras palabras, no se auscultó en el archivo los antecedentes del proyecto general en la administración de BRAVO MOTTA del cual pendía el contrato 408.

En la carpeta se encuentran apartes de *"las memorias de cálculo de la piscina Guadalupe"*<sup>162</sup> aportados por la defensa, sin que haya constancia de la búsqueda del documento completo, ni de los estudios realizados sobre el proyecto

<sup>162</sup> Cfr. Folios 51 a 57 del cuaderno anexo original N°. 24.



inicial del parque Guadalupe por parte de la Fiscalía, pese a que ello hubiera contribuido a determinar si existieron o no los estudios previos.

A lo anterior hay que adicionar que el día de iniciación de la obra el contrato se suspendió por requerir definir algunos aspectos de funcionamiento hidráulico de las piscinas, de la parte eléctrica y de los permisos correspondientes, gestión que realizaría el contratista y el interventor de la obra; circunstancias de las cuales se colige la falta de estudios previos completos<sup>163</sup> y de la no acreditación de la necesidad de la terminación de las piscinas del Centro Recreacional Guadalupe.

Adicionalmente, en el archivo figuran dos presupuestos oficiales: el primero cubre la culminación de la piscina grande, la de niños, el parqueadero, la zona de juegos infantiles, la seguridad de la batería sanitaria, el cerramiento, las instalaciones eléctricas y la caseta de control, elaborado por el profesional universitario de la Secretaría de Vías e Infraestructura ALBEIRO DÍAZ, (\$183.514.228,00); el segundo, contiene el presupuesto de materiales de instalaciones eléctricas e iluminación (\$21.426.924,00) y los costos de mano de obra de las redes eléctricas (\$3.607.050,00), elaborado por el ingeniero ULPIANO PLAZA PASTRANA, funcionario de la misma dependencia; sumas que desbordaron el valor del contrato (\$176.423.004,00)<sup>164</sup>, circunstancia que evidencia que se modificó con aumento del

<sup>163</sup> Cfr. Folios 5 a 6 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>164</sup> Cfr. Folios 7 a 50 del cuaderno anexo original N°. 24.

valor inicialmente pactado, coligiéndose la ausencia de planeación dado que se ajustaron los valores sin fundamento.

Hechos acreditados que comprueban la vulneración de los principios de economía y planeación, en la medida que el trámite precontractual fue improvisado. No se justificó la necesidad de las obras contratadas en detrimento de los intereses del Departamento, al aumentarse sin motivo el valor del contrato.

(ii) En relación con la segunda anomalía, esto es, la carencia de términos de referencia y criterios de evaluación de las ofertas, la Fiscalía no logró demostrar este hecho.

En efecto, contrario a lo aseverado por el ente acusador, los criterios de selección están contenidos en las Resoluciones N°. 120 y 142 de 2002; en esta última se aludió al Comité de Evaluación designado por la Resolución N°. 129 de 9 de septiembre de ese año, dejándose constancia de la presentación de tres ofertas; sin embargo, no se aportaron copias de su contenido para comprobar la oferta realmente ganadora, y no se trajeron al proceso las propuestas más favorables, pese a que en el último acto administrativo se mencionó su presentación.

Obsérvese que el "edicto" N°. 014 de 29 de agosto de 2002, además de determinar el presupuesto de la obra<sup>165</sup>, estableció los requisitos del oferente, el valor de los pliegos, las condiciones para recibir las propuestas, la alternativa técnica y los documentos a anexar; adicionalmente, en

<sup>165</sup> Cfr. Folios 24 a 28 de cuaderno anexo original N°. 24.

documento aparte están las reglas de evaluación en 4 etapas, puntajes y especificaciones de la obra; además, se adjuntó el modelo del contrato<sup>166</sup>.

Elementos probatorios que evidencian los parámetros objetivos de evaluación de las propuestas, empero el ente investigador no adelantó actividades orientadas a determinar si realmente se cumplieron esos trámites, es decir, si efectivamente se conformó el comité de evaluación como aconteció en otros trámites<sup>167</sup>.

Frente a estas dudas, contrario al parecer de la defensa respecto a que la sola existencia de esas resoluciones no es suficiente para descartar el cargo, porque el hecho de que allí se mencione la conformación del comité de selección, no significa que se hayan aplicado los criterios de evaluación para escoger los contratistas.

En estos términos no se tiene seguridad de que la adjudicación del contrato núm. 408 fue el producto del capricho o del cumplimiento de la ley.

#### **2.1.1.1.3.1.2. Conclusión**

De los contratos suscritos directamente por el acusado<sup>168</sup>, se concluye:

(t) Respecto de la primera irregularidad que conllevaría a la vulneración de los principios de economía y planeación,

<sup>166</sup> Cfr. Folio 38 a 40 del cuaderno anexo original N°. 24.

<sup>167</sup> Como en los contratos N°. 042 y 339 de 2002.

<sup>168</sup> Contratos N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002.

sólo en los N°. 020, 145 y 408 de 2002 existe certeza sobre su trasgresión, por la ausencia de estudios previos y de conveniencia.

En efecto, en los contratos N°. 020, 145 y 408 de 2002 no existe análisis para determinar su viabilidad económica, técnica y jurídica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto a contratar, si resultaba necesario celebrar el negocio jurídico y si se adecuaba a los planes de inversión, de adquisición o compras, al presupuesto y a la ley de apropiaciones, según el caso. Además, no se definió la modalidad contractual bajo la cual debían regirse y su correspondiente argumentación que sustentara su selección.

Tampoco se evidencian las características de los bienes y de los servicios objeto de los contratos, es decir, no estaba claro cómo se seleccionaría a los beneficiarios de los créditos FINAGRO<sup>169</sup>; y cuáles eran las razones para pretender iluminar el parque Santander en Neiva<sup>170</sup>, y cómo eran las condiciones técnicas de las piscinas a construir en el Centro Recreacional Guadalupe<sup>171</sup>.

En otras palabras, en los tres eventos no se aseguró la eficiencia de la administración pues se probó que la actividad contractual fue el resultado de la improvisación y el desorden sin que rigiera una verdadera proyección para satisfacer las necesidades de la comunidad, las cuales no se sabe de dónde se extrajeron.

---

<sup>169</sup> Contrato N°. 020 de 2002.

<sup>170</sup> Contrato N°. 145 de 2002.

<sup>171</sup> Contrato N° 408 de 2002.

Así, es clara la vulneración a los requisitos de la contratación, al no haberse realizado los estudios previos de conveniencia, infringiendo los principios de economía y planeación consagrados en el artículo 25-12 de la Ley 80 de 1993.

Respecto del contrato N°. 212 de 2002, se reitera, la Fiscalía no demostró en grado de certeza la violación a los requisitos esenciales<sup>172</sup>, dado los vacíos investigativos en la recolección de los antecedentes de la contratación pues se ignoró que la instalación y puesta en mantenimiento de las acometidas eléctricas domiciliarias para las veredas Quinche, Palmito y Aguas Claras del municipio de Timaná, integraba un proyecto conjunto de electrificación con recursos del Fondo Nacional de Regalías, con autorización de la electrificadora del Huila, en cuyo trámite se debió adjuntar la justificación de la obra, hecho que no fue objeto de averiguación. Deficiencia que impide afirmar con certeza que no se elaboraron los estudios previos.

(ii) En lo que tiene que ver con la segunda irregularidad, es decir la ausencia de términos de referencia y criterios de evaluación, la Fiscalía no demostró su concurrencia en los términos analizados (N°. 20, 145, 212 y 408) porque existen vacíos investigativos que indican que en unos casos hubo previamente criterios de evaluación<sup>173</sup> y en otros no<sup>174</sup>, a pesar de ser contratos suscritos en el mismo período, sin que el ente de investigación hubiese esclarecido esa diferencia.

<sup>172</sup> Es decir, la carencia de estudios previos de conveniencia.

<sup>173</sup> Por ejemplo, en el contrato N°. 408.

<sup>174</sup> Contratos N°. 20, 145, 212 de 2002.

Además, al proceso no se allegaron pruebas orientadas a determinar si se fijaron previamente los criterios de evaluación de las ofertas. No se recibió, por ejemplo, el testimonio de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, quien dio el visto bueno a los 4 contratos, no se allegó el texto en físico de las resoluciones mediante las cuales se nombraron los comités de evaluación<sup>175</sup>, ni se indagó quiénes los integraron para ser escuchados en declaración, ni si su funcionamiento era permanente o para cada evento.

En suma, las pruebas allegadas son insuficientes para determinar si hubo o no selección objetiva en los contratos N°. 020, 145, 212 y 408 de 2002.

**2.1.1.1.1.3.2. Contratos firmados por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS, ex Secretaria General del Departamento<sup>176</sup>**

**2.1.1.1.1.3.2.1. Contratos cuyo valor no superó el 50% de la menor cuantía**

El valor de los acuerdos de voluntades en cinco eventos<sup>177</sup> no superó el 50% de la menor cuantía, es decir, \$92.700.000,00, por lo tanto, era procedente la obtención de por lo menos dos ofertas, según el artículo 3° del Decreto 855 de 1994.

De acuerdo con la acusación, son dos las irregularidades en este grupo de contratos: (i) la vulneración de los principios

<sup>175</sup> Contrato N°. 408 de 2002.

<sup>176</sup> Contratos N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002.

<sup>177</sup> En los contratos N°. 029, 036, 053, 054 y 060 de 2002.

de economía y transparencia por carecer de estudios previos y de conveniencia; y (ii) la infracción al deber de selección objetiva y principio de transparencia por la ausencia de términos de referencia y criterios de evaluación de las ofertas.

### 2.1.1.1.1.3.2.1.1. Contrato N° 029 de 2002

#### CONTRATO N°. 029 de 7 de mayo de 2002<sup>178</sup>.

**Objeto:** *“Poner a disposición del personal de planta que conforma la Gobernación del Huila las instalaciones del Club Los Lagos, con sus escenarios tanto sociales como deportivos que incluyen salón de juegos, bar, rockola, restaurante mirador, bar principal, piscina, gimnasio, sauna y baño turco y el uso de salones para reuniones privadas, de capacitación y sociales, las cuales se regirán por el reglamento vigente del club”.* Valor: \$8.000.000 mensual por cuatro meses (400 X \$20.000), para un total de \$32.000.000. Contratista: Corporación Club de Ejecutivos Los Lagos.

**Otros sí:** 7 de junio de 2002: Se suspende parágrafo 1° de la Cláusula Tercera debido a que no es posible incluir valores adicionales al valor pactado para el contrato; incluir la “Cláusula de Supervisión y Control” y adicionar la cláusula cuarta en el sentido de aclarar la fecha en que empieza a ejecutarse, teniendo en cuenta que se debe hacer la correspondiente publicidad para conocimiento de los beneficiarios<sup>179</sup>.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>180</sup>, las ofertas del Club de Ejecutivos Los Lagos y del Centro Social de Neiva<sup>181</sup> y el oficio de envío del contrato a GUZMÁN OLIVEROS por el DAJ<sup>182</sup>.

El 7 de junio de 2002 se suscribió “otro sí” aclarando que la fecha de ejecución del contrato fue el 1° de junio de 2002, y

<sup>178</sup> Cfr. Folios 21 a 24 del cuaderno anexo original N°. 48. Lleva el visto bueno de EDUARDO CUENCA ANDRADE, Director del DAJ. En todos los actos jurídicos signados por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS se tiene igual marco normativo que los contratos firmados por CÁRDENAS CHÁVEZ.

<sup>179</sup> Cfr. Folios 15 a 22 del cuaderno anexo original N°. 48.

<sup>180</sup> Cfr. Folio 27 del cuaderno anexo original N°. 48.

<sup>181</sup> Cfr. Folios 25, 26 y 38 del cuaderno anexo original N°. 48.

<sup>182</sup> Cfr. Folios 39 del cuaderno anexo original N°. 48.

no el 7 de mayo de esa anualidad, por cuanto no se había hecho la suficiente publicidad sobre los servicios del Club.

### **2.1.1.1.1.3.2.1.2. Contrato N°. 036 de 2002**

#### **Contrato 036 de 18 de julio de 2002 (de prestación de servicios)**

**Objeto:** *“Realizar un estudio minucioso de cada uno de los bienes inmuebles de propiedad del Departamento del Huila para lo cual deberá ubicar e identificar cada uno de los inmuebles; determinar con nomenclatura, cabida y linderos de cada uno; hacer estudios de títulos, con análisis de la situación jurídica, catastral, fiscal y contable; hacer avalúo técnico de los inmuebles; observar si el inmueble está cumpliendo función social; estudiar cada una de las entidades liquidadas y/o suprimidas del departamento con el fin de analizar el estado actual de los inmuebles, tomando como tiempo de tradición 20 años-  
Contratista: ÉDGAR SERRANO GUTIÉRREZ. Valor: \$84.000.000<sup>183</sup>”.*

**Contrato adicional** de 25 de abril de 2003: se amplía el término de duración del acuerdo de voluntades en 30 días a petición del contratista.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>184</sup>, la hoja de vida del contratista ÉDGAR SERRANO GUTIÉRREZ<sup>185</sup>, las invitaciones a cotizar<sup>186</sup> y las propuestas presentadas<sup>187</sup>.

### **2.1.1.1.1.3.2.1.3. Contrato N°. 053 de 2002**

#### **CONTRATO N°. 053 de 11 de diciembre de 2002<sup>188</sup>**

**Objeto:** *“Montaje, instalación y puesta en servicio de la acometida en el quinto piso y remodelación de la iluminación de techo en el cuarto y quinto piso, de conformidad con las especificaciones contenidas en la propuesta presentada por el contratista”. Contratista: JAIME PARADA SERRANO. Valor: \$24.940.634<sup>189</sup>”.*

<sup>183</sup> Cfr. Folios 88 a 92 del cuaderno anexo original N°. 50. Va con el visto bueno de AMANDA CECILIA LONDOÑO DE PERDOMO, Directora del DAJ (encargada), y el visto bueno de “Dagoberto”.

<sup>184</sup> Cfr. Folio 92 del cuaderno original N° 50.

<sup>185</sup> Cfr. Folios 94 a 97 del cuaderno original N°. 50.

<sup>186</sup> Cfr. Folios 131 a 132 del cuaderno original N°. 50.

<sup>187</sup> Cfr. Folios 106 a 118 y 120 a 130 del cuaderno original N°. 30.

<sup>188</sup> Cfr. Folios 8-10 del cuaderno anexo original N°. 50.

<sup>189</sup> Cfr. Folios 8-10 del cuaderno anexo original N°. 50. Tiene el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, Director del DAJ.



**Documentos encontrados:** el CDP<sup>190</sup>, la solicitud de cotizaciones<sup>191</sup> y ofertas presentadas<sup>192</sup>, el presupuesto oficial<sup>193</sup>, la Resolución N°. 558 de 2 de julio de 2002 que ordena la apertura del “*edicto N°. 1 de 2002*” (convocatoria pública)<sup>194</sup>, la constancia de fijación y desfijación del “*edicto*”<sup>195</sup> y la cotización presentada por MODERLINE<sup>196</sup>.

El 19 de diciembre de 2002, 8 días después de firmado el contrato, se suspendió porque “(…) *en esta temporada de fin y comienzo de año, las entidades oficiales y en nuestro caso en particular, la Administración Departamental cuenta con gran cantidad de trabajo, haciéndose necesario para no entorpecer o dificultar el trabajo de los funcionarios ubicados en las dependencias objeto del contrato en mención, suspender el inicio de los trabajos*”, el cual se postergó hasta la normalización del funcionamiento de la administración del año siguiente.

#### **2.1.1.1.1.3.2.1.4. Contrato N°. 054 de 2002**

##### **CONTRATO N°. 054 de 17 de diciembre de 2002<sup>197</sup>**

**Objeto:** “*Poner a disposición del personal de planta de la Gobernación del Huila, las instalaciones del Club Ejecutivo Los Lagos con sus escenarios sociales y deportivos que incluyen salón de juegos, bar, Rockola, restaurante mirador, bar principal, piscina, gimnasio, sauna, y baño turco y el uso de salones para reuniones privadas, de capacitación y sociales, las cuales se regirán por el reglamento interno*”. Contratista: Corporación CLUB DE EJECUTIVOS LOS LAGOS. Valor: \$40.000.000<sup>198</sup>.

<sup>190</sup> Cfr. Folio 18 del cuaderno anexo original N°. 51.

<sup>191</sup> Cfr. Folio 27 del cuaderno anexo original N°. 51.

<sup>192</sup> Cfr. Folios 11 a 12; y 25 a 26 del anexo original N°. 51.

<sup>193</sup> Cfr. Folio 82 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>194</sup> Cfr. Folio 81 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>195</sup> Cfr. Folio 80 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>196</sup> Cfr. Folios 44 a 60 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>197</sup> Cfr. Folios 18-20 del cuaderno anexo original N°. 53.

<sup>198</sup> Cfr. Folios 19-20 del cuaderno anexo original N°. 53. Lleva el revisado de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, Director del DAJ, Constancia de original firmado.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>199</sup>, las propuestas presentadas por el Gerente del Club Ejecutivos Los Lagos<sup>200</sup> y el Centro Social de Neiva S.A.<sup>201</sup> y el texto de la ampliación del contrato a 5 meses<sup>202</sup>.

#### **2.1.1.1.1.3.2.1.5. Contrato N°. 060 de 2002**

##### **CONTRATO N°. 60 de 23 de diciembre de 2002<sup>203</sup>**

**Objeto:** "Adecuación, organización y remodelación de las áreas de la Secretaría de Hacienda del Departamento del Huila". Contratista: MODERLINE S.A.  
Valor: \$92.370.800.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>204</sup>, las solicitudes de propuestas<sup>205</sup> y las ofertas presentadas<sup>206</sup>.

#### **2.1.1.1.1.3.2.2. Corroboración de la vulneración de las irregularidades:**

(U) En relación con la ausencia de estudios previos de conveniencia se tiene que la Fiscalía demostró este hecho en los contratos N°. 029, 036, 053, 054 y 060 de 2002.

En efecto, en ninguno de los eventos se halló un texto denominado "estudios previos y de conveniencia" y del conjunto de elementos probatorios no se extrae el fundamento

<sup>199</sup> Cfr. Folio 27 del cuaderno anexo original N°. 53.

<sup>200</sup> Cfr. Folios 22 a 23 del cuaderno anexo original N°. 53.

<sup>201</sup> Cfr. Folio 38 del cuaderno anexo original N°. 53.

<sup>202</sup> Cfr. Folio 37 del cuaderno anexo original N°. 53.

<sup>203</sup> Cfr. Folios 15-18 del cuaderno anexo original N°. 52. Lleva el revisado de NOÉ SANTIAGO PARADA, Director del DAJ.

<sup>204</sup> Cfr. Folio 53 del cuaderno anexo original N°. 52.

<sup>205</sup> Cfr. Folios 43 a 47 y 48 a 51 del cuaderno anexo original N°. 52.

<sup>206</sup> Cfr. Folios 21 a 27; y 38 a 40 del cuaderno anexo original N°. 52.

de la necesidad de la administración de la celebración de cada contrato, las razones por las cuales se escogió la modalidad contractual, las características de los servicios a proveer, ni la población beneficiada; tampoco obran los motivos que soportan su viabilidad técnica, jurídica y financiera.

Se ignora la razón por la cual los contratos no fueron agrupados según su naturaleza para mejor eficiencia de la administración, siendo común su indeterminación; además, fueron adicionados y modificados luego de su suscripción, lo cual indica su improvisación:

En particular, los contratos N°. 029 y 054 sobre el disfrute del Club Ejecutivo Los Lagos por parte de los empleados de la gobernación tienen similar objeto, de lo cual deriva que con ello se solventaría la necesidad de salud ocupacional de los servidores de la gobernación, conforme se extrae del texto de los acuerdos de voluntades.

Los “*considerandos*” de los contratos no constituyen por si solos los estudios previos porque se limitan a relacionar las normas constitucionales y legales sobre el derecho al trabajo y a la seguridad social, utilizando expresiones sin contenido como “*el deterioro de la salud*” de los funcionarios beneficiarios sin exponer la base científica de las dolencias de los empleados para fundamentar la necesidad de su objeto.

La ausencia de planeación es evidente en el contrato N°. 029, específicamente en el “*otro sí*” de 7 de junio de 2002 que postergó su fecha de ejecución para el 1° de junio de 2002, la cual debía darse desde el 7 de mayo de esa anualidad; por

cuanto no se realizó la suficiente publicidad sobre los servicios del club, lo que evidencia que ni siquiera la población favorecida se enteró de los servicios a prestar, hecho del que se colige el desorden en la contratación de servicios promocionados por el Club Social Los Lagos para el supuesto restablecimiento de la salud ocupacional; además, se ofrecieron escenarios deportivos indeterminados.

Tampoco obran las políticas del Comité de Salud Ocupacional (COPASO) que recomendaron la medida de bienestar para los servidores públicos en ambos eventos<sup>207</sup>. Incluso durante la ejecución del contrato N°. 054, JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO, Director del COPASO, el 23 de abril de 2003 reclamó al Gerente del Club Ejecutivo Los Lagos la falta de publicidad de la programación lúdica<sup>208</sup>, evidenciando que no había categorización de las necesidades a suplir, las cuales iban más allá del ingreso a las instalaciones físicas.

Además, es palmario que el contratista presentaba problemas económicos para cumplir con el objeto contractual<sup>209</sup>, lo que originó la suspensión del contrato N°. 054 el 24 de febrero de 2003 dado *“algunos inconvenientes de tipo económicos y operativos indispensables para el cabal cumplimiento de las obligaciones contraídas”*, aspectos que ha debido advertirse antes de la firma del contrato<sup>210</sup>, reiniciado hasta el 13 de agosto de la misma anualidad.

<sup>207</sup> Cfr. Contratos 29 y 54 de 2002.

<sup>208</sup> Cfr. Folios 8-9 del cuaderno anexo original N°. 53.

<sup>209</sup> Cfr. Contrato N°. 54 de 2002.

<sup>210</sup> Cfr. Folio 13 del cuaderno anexo original N°. 53. Según oficio de 2 de octubre de 2003 la administración departamental había sido notificada de acciones judiciales de embargos de acreedores del Club Ejecutivo Los Lagos, lo cual reflejaba el estado crítico financiero. Cfr. Folio 5 del cuaderno anexo original N°. 53.

En el contrato N°. 036 tampoco se probó la necesidad del departamento de realizar el estudio de títulos de los inmuebles a través de un profesional externo, ni la razón por la cual esa labor no la podía adelantar el DAJ o algún abogado de la plata de personal de la gobernación.

No figura la evaluación del fundamento por el cual la actividad requería conocimientos especializados. Aspecto que no se extrae del dossier allegado, como tampoco de los "*considerandos del contrato*", como lo afirma la defensa, dado que allí obra la relación de normas generales como la Ley 716 de 2001 sin que contenga análisis alguno de la necesidad, solo se limita a consignar que la "*planta era insuficiente*" sin fundamentación alguna.

Llama la atención que en agosto de 2002, MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS solicitó a los diferentes Registradores de Instrumentos Públicos de los municipios del departamento el inventario de inmuebles, lo cual debió realizar con anterioridad a la firma del contrato, para determinar a cuántos inmuebles se debía efectuar el estudio de títulos y así calcular el tiempo de ejecución del contrato; como no se hizo, el contratista solicitó la ampliación del término inicialmente pactado<sup>211</sup>, lo que originó la firma de un contrato adicional el 25 de abril de 2003<sup>212</sup>.

En los contratos N°. 053 y 060 sobre reparaciones locativas en diferentes dependencias de la gobernación, se

<sup>211</sup> Cfr. Folio 67 del cuaderno anexo original N°. 50.

<sup>212</sup> Cfr. Folios 4 a 15 del cuaderno anexo original N°. 50.

ignoran los motivos por los cuáles dada la misma naturaleza de obra se optó por dividir los proyectos sin que se observe la concreción de la necesidad de los trabajos a realizar. En el primer evento se dejó a discreción del contratista las características de la obra y, en el segundo, no se sabe quién las diseñó.

En suma, en los contratos N°. 029, 036, 053, 054 y 060 de 2002, se demostró que hubo desorden en el trámite, indeterminación de los objetos contractuales y ausencia de fundamentación de las necesidades a satisfacer, al punto que no se sabe por qué eran prioritarios.

(ii) Respecto de la segunda irregularidad, esto es la ausencia de términos de referencia y criterios de evaluación en los contratos N°. 029, 036, 053, 054 y 060, la Fiscalía no la acreditó, pues los medios de conocimiento allegados son insuficientes para probar con certeza la violación a la ley de contratación estatal.

Efectivamente, si bien se imponía la escogencia de la oferta más favorable a la administración no se halló acta de evaluación, términos de referencia, resoluciones de adjudicación, ni parámetros de selección de las ofertas.

Pese a que en documentos hallados en las carpetas de contratos firmados por la misma época<sup>213</sup>, se encontraron resoluciones de adjudicación en las que se da cuenta de la conformación de Comités de Evaluación y de reglas de

---

<sup>213</sup> Contratos N°. 042 y 408 de 2002.

selección<sup>214</sup>, en otros se encontraron tan solo las notificaciones de los actos administrativos<sup>215</sup>, lo que indicaría que de alguna manera hubo un procedimiento de selección, sin embargo, la Fiscalía no investigó este aspecto al punto que no recibió el testimonio de GUZMÁN OLIVEROS en quien estaba delegado el trámite, ni los de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO<sup>216</sup> y AMANDA CECILIA LONDOÑO DE PERDOMO<sup>217</sup>, quiénes junto a EDUARDO CUENCA ANDRADE, en calidad de Directores del DAJ dieron el visto bueno para la firma de la minuta de los contratos; y pese a que CUENCA ANDRADE<sup>218</sup> rindió testimonio, nunca se le interrogó sobre el procedimiento de calificación de las ofertas y selección del contratista.

A pesar de que se cuenta con las propuestas presentadas, la comparación objetiva de su valor no basta para determinar cuál era la más favorable, pues no se sabe cómo se calificó la idoneidad y la experiencia de los proponentes, tópicos sobre los cuales nunca se indagó.

Sobre la ausencia de esos documentos recuérdese que para esa época solo se archivaba la cotización ganadora, según POLANÍA FIERRO, exdirector del DAJ<sup>219</sup>. Sin embargo, en algunas de las carpetas inspeccionadas se hallaron las cotizaciones perdedoras, las invitaciones, las resoluciones de adjudicación y los criterios de evaluación<sup>220</sup>, lo que desvirtúa su dicho. Que en otros eventos se haya escogido la propuesta

<sup>214</sup> Contratos N°. 042 y 408 de 2002; así como en los N°. 339, 340 y 345 de 2002.

<sup>215</sup> Contratos N°. 053, 054 y 060 de 2002. También los N°. 105, 112, 189, 205, 254 de 2002, entre otros.

<sup>216</sup> Contratos N°. 053, 054 y 060 de 2002.

<sup>217</sup> Contrato N°. 036 de 2002.

<sup>218</sup> Contrato N°. 029 de 2002.

<sup>219</sup> Cfr. Folios 122 y siguientes del anexo original N°. 12.

<sup>220</sup> Contrato 408 de 2002.

más benéfica ello no conduce a suponer que en los casos de estudio esa situación haya ocurrido, como lo argumenta el defensor dado que se ignora la manera en que se efectuó el procedimiento de evaluación.

Obsérvese que POLANÍA FIERRO, Jefe del DAJ, en diligencia de inspección judicial de 30 y 31 de octubre y 1° de noviembre de 2007<sup>221</sup>, dejó la siguiente constancia:

*"(...) la administración no expedita actos administrativos de adjudicación en tratándose de procesos de contratación directa de menor cuantía, limitándose a extender una invitación a formular propuesta a dos proponentes, anexando el presupuesto oficial. No se incorporaba al archivo copia de la propuesta del otro proponente, únicamente la propuesta ganadora (...)"<sup>222</sup>.*

No obstante, en su testimonio de 11 de septiembre de 2019, matizó la afirmación aduciendo que ello no significaba que para esa época no se realizaran las actas de evaluación y resoluciones de adjudicación, sino que, al momento de la inspección, el archivo no estaba centralizado en una sola carpeta lo cual se implementó a partir de 2003.

Aseguró que antes de esa anualidad cada Secretaría llevaba su propia documentación y archivo, sin que el DAJ tuviera intervención en la emisión de esos actos administrativos, y que su atestación aludía a los contratos celebrados en la Secretaría de Vías<sup>223</sup> cuyos antecedentes deberían estar en diferentes dependencias, resaltando que su afirmación de 2007 no era categórica, aspecto constatado

<sup>221</sup> Cfr. Folio 122 del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>222</sup> Cfr. Folio 122 del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>223</sup> Cfr. Testimonio de 11 de septiembre de 2019. Récord: 15:56.



dado que en algunos contratos celebrados en la misma época se hallaron actos administrativos de adjudicación<sup>224</sup>.

Sobre la ausencia de las actas de evaluación y las resoluciones de adjudicación, no se puede aseverar sin lugar a equívocos que no se elaboraron por cuanto la Fiscalía en la inspección judicial inicial halló algunos documentos y la defensa aportó otros encontrados en el archivo central, así como en diferentes dependencias de la gobernación, cuya autenticidad fue constatada por el ente fiscal<sup>225</sup>.

De igual forma, la Fiscalía nunca llamó a declarar a MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS con el propósito de preguntarle sobre la elaboración y el lugar de archivo de los documentos ausentes; tampoco indagó con funcionarios de la Secretaría General sobre esta temática de relevancia. Además, no se trasladó del proceso disciplinario su versión de los hechos, lo cual hubiese podido aportar claridad sobre los criterios que se consideraban para seleccionar las ofertas ganadoras y la metodología utilizada.

La prueba acopiada no transmite a la Sala certeza acerca de la ausencia o concurrencia del acta de evaluación de las propuestas de la resolución de adjudicación y de los criterios de evaluación.

#### **2.1.1.1.1.3.2.2. Contratos cuyo valor superó el 50% de la menor cuantía hasta los 600 smmv<sup>226</sup>**

<sup>224</sup> Cfr. Verbi gracia contratos N°. 280, 336, 337, 340, 345, 404, 405 y 571 de 2002.

<sup>225</sup> Cfr. Informe N°. 936866 de 19 de diciembre de 2014; como aconteció con el contrato N°. 29.

<sup>226</sup> Contrato N°. 042 de 2002.

Según la Fiscalía en este evento se vulneraron los principios de economía y planeación por adolecer de estudios previos de conveniencia; además, los de selección objetiva y de transparencia, por carecer de términos de referencia y criterios de selección del contratista.

Dentro del grupo de contratos suscritos por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS solo en uno se superó el 50% de la menor cuantía sin pasar el límite de los 600 smlmv, por lo tanto, era procedente una invitación pública fijada por lo menos durante dos días<sup>227</sup>.

#### 2.1.1.1.1.3.2.2.1. Contrato N°. 042 de 2002

##### **CONTRATO 042 de 2 de agosto de 2002<sup>228</sup>**

**Objeto:** *“Diseñar, suministrar, transportar e instalar la panalería y puestos de trabajo para la adecuación, organización y conservación de las áreas de la Secretaría de Educación de la Gobernación del Huila”.* Contratista: MODERLINE S.A. Valor: \$166.506.400<sup>229</sup>.

**Contrato adicional** de 30 de septiembre de 2002: *“aumenta el número de muebles a proveer para garantizar un mejor funcionamiento de los espacios a dotar y un desarrollo óptimo de las áreas”.* Se incrementa el valor del contrato en \$64.008.220,00<sup>230</sup>.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>231</sup>, el acta de apertura de propuestas<sup>232</sup>, el presupuesto del “*edicto N°. 01 de 2002*” (convocatoria pública)<sup>233</sup>, la Resolución N°. 558 de 2 de julio de 2002 que ordena “*la apertura del edicto N°. 1 de*

<sup>227</sup> Contrato N°. 042 de 2002.

<sup>228</sup> Cfr. Folios 30 a 33 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>229</sup> Cfr. Folios 30 a 33 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>230</sup> Cfr. Folios 14 a 15 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>231</sup> Cfr. Folio 82 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>232</sup> Cfr. Folio 78 de cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>233</sup> Cfr. Folio 83 del cuaderno anexo original N°. 49.

2002<sup>234</sup>, la constancia de la fijación y desfijación del "edicto"<sup>235</sup>, la cotización presentada por MODERLINE S.A.<sup>236</sup>, el oficio por el cual MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS envía el proyecto de resolución a través de la cual designa el Comité Evaluador<sup>237</sup>, la Resolución N°. 376 de 26 de julio de 2002 a través del cual se designó dicho comité,<sup>238</sup> y la adición del CDP<sup>239</sup>.

El 30 de septiembre de 2002, se suscribió contrato adicional, dos meses después de la firma del acuerdo de voluntades principal, el cual aumentó el costo en \$64.008.220 dado que "*(...) en desarrollo de los trabajos objeto del contrato principal, se ha determinado la necesidad de aumentar el número de muebles para garantizar un mejor funcionamiento de los espacios a dotar y un desarrollo óptimo de las áreas (...)*"<sup>240</sup>; razón por la cual se pidió un CDP adicional por esa cifra aumentando el inicial valor para un total de \$234.008.220<sup>241</sup>.

#### **2.1.1.1.1.3.2.2.2. Corroboración de la vulneración de las irregularidades:**

(i) En relación con la primera irregularidad, esto es la ausencia de estudios previos de conveniencia, se tiene que la Fiscalía demostró su infracción en el contrato 042 de 2002.

<sup>234</sup> Cfr. Folio 81 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>235</sup> Cfr. Folio 79 y 80 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>236</sup> Cfr. Folios 44 a 69 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>237</sup> Cfr. Folio 77 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>238</sup> Cfr. Folio 76 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>239</sup> Cfr. Folio 20 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>240</sup> Cfr. Folios 14 a 15 del cuaderno anexo N°. 49.

<sup>241</sup> Cfr. Folios 14-15; y 20 del cuaderno anexo original N°. 49.

En efecto, en los antecedentes del contrato no existe un documento denominado "*estudios previos y de conveniencia*" y de los folios de la carpeta hallada tampoco se evidencia la verdadera necesidad de la obra, las opciones o modalidades existentes para satisfacerla y las características de los elementos a adquirir y adecuaciones locativas a realizar.

La ausencia de planeación también se infiere de la suscripción del contrato adicional del 30 de septiembre de 2002, solo dos meses después de la firma del acuerdo de voluntades principal, el cual aumentó el costo del contrato en \$64.008.220, dado que "*(...) en desarrollo de los trabajos objeto del contrato principal, se ha determinado la necesidad de aumentar el número de muebles para garantizar un mejor funcionamiento de los espacios a dotar y un desarrollo óptimo de las áreas (...)*"<sup>242</sup>; razón por la cual se pidió un CDP adicional aumentando el inicial valor para un total de \$234.008.220<sup>243</sup>. Es decir, al inicio del proceso precontractual ni siquiera se sabía la cantidad de obra y su costo.

Para la Sala el proceso de contratación no fue fruto de la planeación, control y seguimiento porque antes de iniciar el proceso de selección y previo a su formalización, estuvo ausente de estudios y análisis suficientemente serios y completos sobre el objeto a contratar, lo que a la postre generó el aumento del su valor inicial.

Lo anterior denota la improvisación y la vulneración de los principios de economía y planeación porque con la debida

<sup>242</sup> Cfr. Folios 14 a 15 del cuaderno anexo N°. 49.

<sup>243</sup> Cfr. Folios 14-15; y 20 del cuaderno anexo original N°. 49.

antelación debió preverse los costos y características de las obras.

(ii) Respecto de la ausencia de términos de referencia y criterios de evaluación de las ofertas, en el contrato N°. 042 de 2002, según la Resolución N°. 376 de 26 de julio de 2002 se conformó el Comité Evaluador integrado por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS, Secretaria General, LUZ ELENA GUTIÉRREZ URIBE, Secretaria de Educación, y FABIÁN VANEGAS SILVA, arquitecto de la Secretaría de Vías e Infraestructura; órgano que debió suscribir un informe evaluativo y elaborar un cuadro comparativo y explicativo de las propuestas examinadas, del cual no existe rastro en la documentación que reposa en el proceso. Tampoco hay acta de evaluación, resolución de adjudicación<sup>244</sup>, ni términos de referencia. Según las constancias procesales el trámite se realizó en la Secretaria General con el aval del Departamento Administrativo Jurídico<sup>245</sup>.

El hallazgo de la Resolución N°. 376 de 2002 puede llevar a pensar que debió haber acta del Comité de Evaluación, acto administrativo de adjudicación y notificación, así como se hizo en otros contratos de la misma fecha<sup>246</sup>. Ello también lo sugiere la cláusula 17 del contrato como lo señala el defensor, que incluye como anexo del contrato: *“... la propuesta presentada por el CONTRATISTA, la Resolución de adjudicación del contrato; el edicto N°. 01 de 2002 y las especificaciones técnicas del mismo”*<sup>247</sup>.

<sup>244</sup> Cfr. Folio 76 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>245</sup> Cfr. Folio 77 del cuaderno anexo original N°. 49.

<sup>246</sup> Cfr. Verbi gracia contratos N°. 5

<sup>247</sup> Cfr. Folios 32 y 33 del cuaderno anexo original N°. 33.

Además, CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO, en calidad de Director del Departamento Administrativo Jurídico, hizo constar que para el 2002 no se elaboraban las actas de evaluación y resoluciones de adjudicación<sup>248</sup>. No obstante, posteriormente en testimonio de 11 de septiembre de 2019, aseguró que esa afirmación no era categórica, sino que lo que quiso decir es que al momento de la inspección judicial no reposaban en la carpeta esos folios refiriéndose a los contratos suscritos en la Secretaría de Vías e Infraestructura, advirtiendo desgüeño en el archivo, el cual se centralizó a partir de 2003.

Pese a las evidentes inconsistencias sobre esta materia la Fiscalía no agotó actos de investigación con la finalidad de corroborar la tesis de la no elaboración de la resolución de adjudicación, dado que ni siquiera se escuchó en declaración a GUZMÁN OLIVEROS. Por ello, no hay seguridad que respecto del contrato N°. 042 efectivamente se haya vulnerado el deber de selección objetiva y de transparencia por cuanto no se acreditó si la adjudicación del contrato consultó criterios de evaluación o fue producto del capricho.

#### **2.1.1.1.1.3.2.2.3. Conclusión**

(U) De los contratos N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002 suscritos por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS, está demostrada la primera irregularidad, esto es la ausencia de estudios previos de conveniencia.

<sup>248</sup> Cfr. Folio 122 del cuaderno anexo original N°. 12.

Lo anterior porque en la documentación no se encuentran los análisis de orden técnico, financiero y jurídico, indispensables para determinar su viabilidad y así poder establecer la conveniencia o no de los objetos a contratar.

No existen soportes de la utilidad que justificara las necesidades de los contratos y sus posibilidades de realización, así como las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que permitieran la ejecución de los bienes y servicios contratados que cumplieran con los fines de la contratación. Tampoco obra análisis para determinar si cada contrato se adecuaba a los planes de inversión, de adquisición o compras, al presupuesto y a la Ley de apropiaciones; así mismo, no hay manera de establecer qué modalidades contractuales podían utilizarse y por qué la contratación directa resultaba ser la más aconsejable.

En fin, se demostró en el juicio la primera irregularidad sustancial en este grupo de contratos, esto es, la inexistencia de estudios previos y de conveniencia en la fase precontractual, socavando los principios de economía y planeación.

(ii) En relación con la segunda anomalía, es decir, la ausencia de términos de referencia y criterios de evaluación, debido a los vacíos investigativos, hay duda acerca de su concurrencia, pues la Fiscalía no aclaró por qué en trámites contractuales realizados en un mismo período existe evidencia de la conformación de comités de evaluación<sup>249</sup>, parámetros

---

<sup>249</sup> Por ejemplo, en los contratos 042 y 339 de 2002.

de selección y valoración de ofertas<sup>250</sup> y en otros no<sup>251</sup>.

Adicionalmente, no fueron decretados los testimonios de MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS, NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO y AMANDA CECILIA LONDOÑO DE PERDOMO<sup>252</sup>, líderes de la etapa precontractual, para cuestionarlos sobre esos tópicos, en específico por la metodología de selección.

Tampoco fueron llamados a declarar los contratistas para establecer sus vínculos con la administración y el procedimiento de evaluación de sus ofertas, la notificación de la evaluación, y los recursos interpuestos en caso de inconformidad, entre otros.

Temas sobre los cuales tampoco se le preguntó a EDUARDO CUENCA ANDRADE.

Complementariamente, el contexto de la investigación pone en evidencia el desorden en el archivo de los documentos del trámite precontractual, como lo aseguraron CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO y CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ, al manifestar que la documentación de las tres fases del proceso contractual podía estar en las diferentes dependencias donde se tramitaron, esto es, en las Secretarías General, de Hacienda, de Planeación, en la Tesorería o en el DAJ.

En estas circunstancias, es imposible aseverar que la

<sup>250</sup> Contrato N°. 042 de 2002.

<sup>251</sup> Contratos N°. 029, 036, 053, 054 y 060.

<sup>252</sup> PARADA PARDO fue director del DAJ y LONDOÑO DE PERDOMO fungió como directora encargada.



selección fue objetiva escogiéndose el ofrecimiento más favorable, ajena a factores de afecto o de interés y, en general, a cualquier clase de motivación subjetiva; o, por el contrario, que fue discrecional o caprichosa para favorecer intereses particulares.

En conclusión, la Fiscalía no demostró la segunda irregularidad en los contratos N°. 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002.

### **2.1.1.1.3.3. Contratos firmados por HERNANDO TRUJILLO QUESADA<sup>253</sup>**

#### **2.1.1.1.3.3.1. Contratos cuyo valor no superó el 50% de la menor cuantía<sup>254</sup>**

En estos eventos las cuantías no superaron los 600 smlmv (\$185.400.000), por lo tanto, procedía la contratación directa; como el valor de cada acuerdo de voluntades no pasó los 300 smlmv (50% de la menor cuantía \$92.700.000) se requería la obtención previa de por lo menos dos ofertas (artículo 3° del 855 de 1994).

Según la acusación en todos los eventos de este grupo se imputó la vulneración de los principios de economía y planeación por no existir estudios previos de conveniencia; además, la infracción al deber de selección objetiva y de transparencia por la ausencia de términos de referencia y de criterios de evaluación para la escogencia del contratista.

<sup>253</sup> Contratos N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002.

<sup>254</sup> Contratos N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 254, 285, 311, 320, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002.

### 2.1.1.1.1.3.3.1.1. Contrato N°. 106 de 2002

**CONTRATO N°. 106 de 6 de mayo de 2002<sup>255</sup>.**

**Objeto:** "Suministro e instalación a todo costo del sonido de comisiones del centro de convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva".  
Contratista: ALSINTER LTDA. Valor: \$78.144.560<sup>256</sup>.

**Documentos encontrados<sup>257</sup>:** el CDP<sup>258</sup>, la ficha de radicación del proyecto<sup>259</sup>, el presupuesto oficial<sup>260</sup>, las invitaciones a contratar<sup>261</sup>, las propuestas presentadas<sup>262</sup>, el acta de notificación personal de la adjudicación del contrato<sup>263</sup> y el "rutero" (ficha de trámite interno en el DAJ)<sup>264</sup>.

### 2.1.1.1.1.3.3.1.2. Contrato N°. 112 de 2002

**Contrato N°. 112 de 29 de mayo de 2002<sup>265</sup>**

**Objeto:** "Compraventa de cámaras y control de circuito cerrado de televisión para el centro de convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva". Valor: \$92.447.568, oo. Contratista: Comercializadora Internacional AD COM Telecomunicaciones S.A. C.I. AD COM S.A.

**Contrato adicional:** se aumenta el valor del contrato en \$44.929.515.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>266</sup>, el presupuesto oficial de la obra<sup>267</sup>, las invitaciones a cotizar<sup>268</sup>, las

<sup>255</sup> Cfr. Folios 290 a 293 del cuaderno anexo original N°. 6 y 28-32 del cuaderno anexo original N°. 28. Con el visto bueno de EDUARDO CUENCA ANDRADE.

<sup>256</sup> Cfr. Folios 290-293 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>257</sup> Documentos hallados previo a la firma del contrato.

<sup>258</sup> Cfr. Folio 295 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>259</sup> Cfr. Folio 296 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>260</sup> Cfr. Folio 297 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>261</sup> Cfr. Folios 298 y 60 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>262</sup> Cfr. Folios 35 y 57 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>263</sup> Cfr. Folio 31 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>264</sup> Cfr. Folio 34 del cuaderno anexo original N°. 6.

<sup>265</sup> Cfr. Folios 67-70 del cuaderno anexo original N°. 29. Lleva el visto bueno de la Oficina Jurídica, EDUARDO CUENCA ANDRADE, Director del DAJ. Y 79-82 del CAO 7.

propuestas presentadas<sup>269</sup>, el acta de "notificación del contrato"<sup>270</sup>, el "rutero" del contrato<sup>271</sup>, el CDP adicional<sup>272</sup>, acta de suspensión de las obras<sup>273</sup> y constancia de justificación y modificación de la obra<sup>274</sup>.

### 2.1.1.1.3.3.1.3. Contrato N°. 121 de 2002

#### CONTRATO N°. 121 de 28 de mayo de 2002<sup>275</sup>

**Objeto:** "Compraventa de equipos audiovisuales para el auditorio, comisiones y otros para el centro de convenciones JOSÉ ESUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva". Contratista: DISGRAFICAS DE OCCIDENTE LTDA. Valor: \$92.649.200.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>276</sup>, el presupuesto, las invitaciones a cotizar<sup>277</sup>, las propuestas<sup>278</sup>, el acta de notificación de la adjudicación del contrato<sup>279</sup>, la solicitud de compra adicional del contratista<sup>280</sup> y el "rutero"<sup>281</sup>.

### 2.1.1.1.3.3.1.4. Contrato N°. 131 de 2002

#### CONTRATO N°. 131 de 5 de junio de 2002

<sup>266</sup> Cfr. Folio 113 del cuaderno anexo original N°. 29; y 11 y 83 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>267</sup> Cfr. Folios 134 del cuaderno anexo original N°. 29; y 84 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>268</sup> Cfr. Folios 75 y 112 del cuaderno anexo original N°. 29; y 14-15 y 52-53 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>269</sup> Ibidem.

<sup>270</sup> Cfr. Folio 73 del cuaderno anexo original N°. 29. Y 55 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>271</sup> Cfr. Folio 71 del cuaderno anexo original N°. 29.

<sup>272</sup> Cfr. Folio 30 del cuaderno anexo original N°. 29. Y 12 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>273</sup> Cfr. Folio 41 del cuaderno anexo original N°. 29.

<sup>274</sup> Cfr. Folios 36-40 del cuaderno anexo original N°. 29.

<sup>275</sup> Cfr. Folios 37-40; y 44-47 del cuaderno anexo original N°. 30. Tiene el visto bueno de EDUARDO CUENCA ANDRADE, Director del DAJ.

<sup>276</sup> Cfr. Folio 69 del cuaderno anexo original N°.30.

<sup>277</sup> Cfr. Folios 48 y 59 del cuaderno anexo original N°. 30.

<sup>278</sup> Cfr. Folios 48 y 60 del cuaderno anexo original N°. 30; y 96 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>279</sup> Cfr. Folios 42 del cuaderno anexo original N°. 30.

<sup>280</sup> Cfr. Folio 15 del cuaderno anexo original N°. 30.

<sup>281</sup> Cfr. Folio 41 del cuaderno anexo original N°. 30.

**Objeto:** *"Adecuación del tercer piso edificio biblioteca del Centro Cultural y de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva. Contratista: LUIS GONZALO ARISTIZÁBAL MUÑOZ. Valor: \$92.652.922<sup>282</sup>.*

**Documentos encontrados:** el presupuesto oficial<sup>283</sup>, el CDP<sup>284</sup>, las invitaciones a contratar<sup>285</sup>, las propuestas presentadas<sup>286</sup> y el *"acta de notificación del contrato"* de 14 de junio de 2002<sup>287</sup>.

### **2.1.1.1.1.3.3.1.5. Contrato N°. 180 de 2002**

#### **CONTRATO N°. 180 de 30 de julio de 2002<sup>288</sup>**

**Objeto:** *"A todo costo retiro de derrumbes con cargador y volquetas en la vía Guasimos -Santa María del K19 + 000 al K 21+000 al sitio de botadero K5". Contratista: ARTURO CASTRO AGUDELO. Valor: \$34.250.056.*

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>289</sup>, la ficha de radicación en el Banco de Proyectos<sup>290</sup>, las invitaciones<sup>291</sup>, las propuestas presentadas<sup>292</sup>, el *"rutero"*<sup>293</sup> y el acta de adjudicación de 31 de julio de 2002<sup>294</sup>.

### **2.1.1.1.1.3.3.1.6. Contrato N°. 189 de 2002**

<sup>282</sup> Cfr. Folios 118-122 del cuaderno anexo original N°. 7. Lleva el revisado de EDUARDO CUENCA ANDRADE, Director del DAJ.

<sup>283</sup> Cfr. Folios 124 a 125 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>284</sup> Cfr. Folio 126 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>285</sup> Cfr. Folios 128 y 147 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>286</sup> Cfr. Folios 127, 129, 148-149 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>287</sup> Cfr. Folio 150 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>288</sup> Cfr. Folios 171 -173 del cuaderno anexo original N°. 7. Y 38 -41 del cuaderno original N°. 31. Lleva el revisado de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, Director del DAJ.

<sup>289</sup> Cfr. Folios 176 del cuaderno anexo original N°. 7; y 90 del cuaderno anexo original N°. 31.

<sup>290</sup> Cfr. Folio 177 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>291</sup> Cfr. Folio 178 y 199 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>292</sup> Cfr. Folios 179 y 200 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>293</sup> Cfr. Folio 42 del cuaderno anexo original N°. 31.

<sup>294</sup> Cfr. Folio 201 del cuaderno anexo original N°. 7.

**Contrato N°. 189 de 25 de julio de 2002<sup>295</sup>**

**Objeto:** *“Servicios de mantenimiento y conservación de la Vía Neiva-Tello-Baraya-Cucara-Villa vieja en una longitud de 59 K. Contratista: Cooperativa de Trabajo Asociado GUARACO. Valor: \$29.810.040.*

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>296</sup>, el formato de registro en el Banco de Proyectos<sup>297</sup>, las invitaciones a contratar<sup>298</sup>, las propuestas presentadas por la Cooperativa Guaroco y el Grupo Asociativo de Tello<sup>299</sup>, el acta de notificación de la adjudicación del contrato<sup>300</sup> y el “rutero” (trámite interno del contrato en el DAJ)<sup>301</sup>.

**2.1.1.1.1.3.3.1.7. Contrato N°. 205 de 2002**

**Contrato 205 de 30 de julio de 2002<sup>302</sup>**

**Objeto:** *“Mantenimiento y conservación de vías con adición de recebo, en los municipios de Neiva, Tello, Baraya, Villavieja, Aipe y Colombia”. Contratista: Empresa Asociativa de trabajo ASOVIAL. Valor: \$90.000.000.*

**Observación:** En el texto del contrato se insertó un cuadro incompleto de los ítems a realizar.

**Documentos encontrados:** el CDP, el presupuesto oficial, las invitaciones a ASOVIAL y a la Cooperativa BRISAS DEL RÍO DEL ORO<sup>303</sup>, propuestas presentadas<sup>304</sup> y acta de notificación de la adjudicación del contrato a ASOVIAL<sup>305</sup>.

<sup>295</sup> Cfr. Folios 214-218 del cuaderno anexo original N°. 7. Y 45-49 del cuaderno anexo N°. 32. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, Director del DAJ.

<sup>296</sup> Cfr. Folio 220 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>297</sup> Cfr. Folio 221 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>298</sup> Cfr. Folios 222 y 237 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>299</sup> Cfr. Folios 223 y 238 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>300</sup> Cfr. Folio 239 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>301</sup> Cfr. Folio 51 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>302</sup> Cfr. Folios 258-260 del cuaderno anexo original N°. 29. Lleva el visto bueno de la Oficina Jurídica, EDUARDO CUENCA ANDRADE, Director del DAJ.

<sup>303</sup> Cfr. Folios 264 y 279 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>304</sup> Cfr. Folios 267, 280 y 2181 del cuaderno anexo original N°. 7.

<sup>305</sup> Cfr. Folio 289 de cuaderno anexo original N°. 7.

### 2.1.1.1.1.3.3.1.8. Contrato N°. 254 de 2002

**CONTRATO N°. 254 de 20 de agosto de 2002<sup>306</sup>**

**Objeto:** "Construcción pavimento rígido cra 8 entre calles 14 y 14 A (barrio Los Guadales) L=70 mts ancho de la vía 6.20 mts área total= 434 MTS2 Calle 14 entre cras 8 y 9 (barrio Los Guadales) municipio de Pitalito L=92 MTS ancho 7.0 M, área total: 644 M2". Contratista: MAURICIO EDUARDO LONDOÑO. Valor: \$88.864.465.

**Documentos encontrados:** presupuesto oficial<sup>307</sup>, CDP<sup>308</sup>, ficha de radicación del proyecto de 31 de mayo de 2002<sup>309</sup>, invitaciones a cotizar a JAVIER ENRIQUE ORTÍZ MARTÍNEZ y MAURICIO EDUARDO LONDOÑO<sup>310</sup>, propuestas presentadas<sup>311</sup> y acta de notificación de 23 de agosto de 2002 de la adjudicación del contrato<sup>312</sup>.

### 2.1.1.1.1.3.3.1.9. Contrato N°. 285 de 2002

**Contrato N°. 285 de 21 de agosto de 2002<sup>313</sup>**

**Objeto:** "Conservación de la red vial de los municipios de Elías, Salado Blanco, Oporapa, Pitalito Acevedo, Timaná, palestina, san Agustín e Isnos con maquinaria y adición de recebo". Contratista: PRECOOPERATIVA DE SERVICIOS DEL HUILA LTDA (PRESERHUILA). Valor: \$59.976.200.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>314</sup>, las invitaciones a cotizar a las empresas PRESERHUILA y PREMAVIAS<sup>315</sup>, las propuestas presentadas<sup>316</sup> y el acta de notificación de la

<sup>306</sup> Cfr. Folios 1-7 del cuaderno anexo original N°. 9. Lleva el revisado del Director del DAJ.

<sup>307</sup> Cfr. Folio 9 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>308</sup> Cfr. Folio 11 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>309</sup> Cfr. Folio 12 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>310</sup> Cfr. Folios 13 y 27 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>311</sup> Cfr. Folios 14, 28 y 29 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>312</sup> Cfr. Folio 30 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>313</sup> Cfr. Folios 45-49 del cuaderno original anexo N°. 9. Lleva el visto bueno del "Director del DAJ".

<sup>314</sup> Cfr. Folio 52 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>315</sup> Cfr. Folios 53 y 76 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>316</sup> Cfr. Folios 51, 54 a 55 del cuaderno anexo original N°. 9.

adjudicación<sup>317</sup>. También aparece constancia del Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Alto Santa Bárbara de Timaná de recibido a satisfacción de las obras<sup>318</sup>.

### **2.1.1.1.1.3.3.1.10. Contrato N°. 311 de 2002**

#### **Contrato N°. 311 de 11 de septiembre de 2002<sup>319</sup>**

**Objeto:** "Mantenimiento de la red vial de los municipios de Palermo, Teruel, Iquira, Yaguará, y Santa María, y un tramo de la vía Iquira-Pacarni".  
**Contratista:** Empresa Asociativa de trabajo del Noroccidente del Huila.  
**Valor:** \$89.811.140.

**Documentos encontrados:** el presupuesto de la obra<sup>320</sup>, invitación a NOROCCIDENTE<sup>321</sup>, las propuestas presentadas<sup>322</sup> y el acta de notificación de 18 de septiembre de 2002 sobre la adjudicación del contrato<sup>323</sup>.

### **2.1.1.1.1.3.3.1.11. Contrato N°. 320 de 2002**

#### **Contrato N°. 320 de 3 de septiembre de 2002<sup>324</sup>**

**Objeto:** "Pavimentación concreto rígido de la cra 5 entre calles 14 y 15 barrio Los Guadauales, Municipio de Pitalito, L=105 mts ancho de la vía = 8.000 MTS área total: 840 MTS<sup>2</sup>".  
**Contratista:** INGENIERÍA JOULES M.E.C. LTDA. Valor: \$68.776.800.

**Documentos encontrados:** el presupuesto oficial<sup>325</sup>, CDP<sup>326</sup>, ficha de radicación en el Banco de Proyectos<sup>327</sup>,

<sup>317</sup> Cfr. Folio 77 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>318</sup> Cfr. Folio 71 del memorial presentado por la defensa. Cuaderno anexo original N°. 19. Anexo 15 de los legajos aportados por el defensor que corresponde al Folio 3 del anexo original N°. 34.

<sup>319</sup> Cfr. Folios 90-94 del cuaderno original anexo N°. 9. Lleva el visto bueno del "Director del DAJ".

<sup>320</sup> Cfr. Folio 96 del cuaderno anexo original N°. 9

<sup>321</sup> Cfr. Folio 98 de cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>322</sup> Cfr. Folios 99 a 100; 119 a 120 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>323</sup> Cfr. Folio 121 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>324</sup> Cfr. Folios 133-138 del cuaderno anexo original anexo N°. 9. Lleva el visto bueno del Director del DAJ y de la oficina de Presupuesto.

<sup>325</sup> Cfr. Folio 140 del cuaderno anexo original N°. 9.

invitaciones a cotizar a GONZALO DURÁN BARRERA (INGENIERÍA JOULES MEC LTDA) y GERMÁN VARGAS ALMARIO<sup>328</sup> y propuestas presentadas<sup>329</sup>.

#### 2.1.1.1.1.3.3.1.12. Contrato N°. 404 de 2002

##### Contrato N°. 404 de 19 de noviembre de 2002<sup>330</sup>

**Objeto:** "Pavimentación concreto rígida calle 14 entre cra 7 y 8 barrio Los Guaduales L=62.5 MTS A 7.0 mts, para total de 437.5 mts, municipio de Pitalito y pavimentación en concreto rígida calle 11 entre carrera 8 y 10 barrio San Antonio L=76M. A=7.00 mts, área 532M2". Contratista: MAURICIO EDUARDO LONDOÑO RIVERA. Valor: \$ 81.243.406.

**Documentos encontrados:** el presupuesto oficial de la obra<sup>331</sup>, el CDP<sup>332</sup>, las invitaciones a cotizar<sup>333</sup>, las propuestas presentadas por MAURICIO LONDOÑO y el CONSORCIO CONSTRUCTOR V.C.H.<sup>334</sup>, la Resolución N°. 165 de 14 de noviembre de 2002<sup>335</sup> que adjudica el contrato y el acta de notificación<sup>336</sup>.

#### 2.1.1.1.1.3.3.1.13. Contrato N°. 405 de 2002

##### Contrato N°. 405 de 14 de noviembre de 2002<sup>337</sup>

**Objeto:** "A todo costo construcción de la calle peatonal del edificio de la biblioteca del Centro de Convención JOSÉ EUSTASIO RIVERA del municipio de Neiva. Contratista: JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ REINOSO". Valor: \$

<sup>326</sup> Cfr. Folio 141 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>327</sup> Cfr. Folio 142 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>328</sup> Cfr. Folios 143 y 172 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>329</sup> Cfr. Folios 144 y 145; y 174 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>330</sup> Cfr. Folios 187-194 del cuaderno original anexo N°. 9. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P., director del DAJ y sello de la oficina de presupuesto.

<sup>331</sup> Cfr. Folios 196 del cuaderno anexo original N° 9 y 217 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>332</sup> Cfr. Folio 197 y 198 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>333</sup> Cfr. Folios 199 y 313 del cuaderno anexo original N°. 11,

<sup>334</sup> Cfr. Folios 200 a 2002 y 214ª 216 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>335</sup> Cfr. Folio 218 del cuaderno anexo original N°. 11,

<sup>336</sup> Cfr. Folio 219 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>337</sup> Cfr. Folios 6- 15 del cuaderno original anexo N°.8. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. y sello de la oficina de presupuesto.



39.899.400.

**Adición:** 17 de julio de 2003. Adiciona *ítems* (grama, tierra negra, bancas de hierro, demolición muro), por \$14.268.134. El valor total del contrato fue \$54.187.534, oo<sup>338</sup>.

**Documentos encontrados:** el presupuesto oficial<sup>339</sup>, el CDP inicial<sup>340</sup> y adicional<sup>341</sup>, las invitaciones a cotizar dirigidas a JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ REINOSO y WILLIAM IGNACIO RAMÓN MUÑOZ<sup>342</sup>, las propuestas presentadas<sup>343</sup>, la Resolución N°. 162 de 12 de noviembre de 2002 por medio de la cual se adjudica el contrato<sup>344</sup> y el acta de notificación<sup>345</sup>.

En este evento, el 17 de junio de 2003 se adicionó el contrato en su valor puesto que se anexaron obras no previstas inicialmente en cuantía de \$14.268.134, por lo tanto, el valor final del contrato fue de \$54.187.534<sup>346</sup>, incluyéndose los siguientes *ítems*: grama, tierra negra, bancas de hierro colado y madera (según diseño, el cual no se allegó), demolición de muro costado carrera 5, derechos de la electrificadora del Huila, "ítem 4.8. caja de insp. "En media tensión" y el "ítem 3.2. Placa en concreto 3.000 psi", sin que se conozca por qué la investigación no se ocupó de ello y los motivos que generaron esa modificación<sup>347</sup>.

<sup>338</sup> Cfr. Folios 14 y 15 del Cuaderno anexo N°. 8 firmado por JAIME HERNÁN QUINTERO QUIROGA, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ (contratista). Revisado por NOÉ SANTIAGO PARADA, director del DAJ.

<sup>339</sup> Cfr. Folio 16 del cuaderno anexo original N°. 8.

<sup>340</sup> Cfr. Folios 18 del cuaderno anexo original N°. 8.

<sup>341</sup> Cfr. Folio 19 de cuaderno anexo original N°. 8.

<sup>342</sup> Cfr. Folios 20 y 38 del cuaderno anexo original N°. 8.

<sup>343</sup> Cfr. Folios 19 y 40 del cuaderno anexo original N°. 8. -

<sup>344</sup> Cfr. Folios 42 del cuaderno anexo original N°. 8.

<sup>345</sup> Cfr. Folio 43 del cuaderno anexo original N°. 8.

<sup>346</sup> Cfr. Folios 14 y 15 del cuaderno anexo N°. 8 firmado por JAIME HERNÁN QUINTERO QUIROGA, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ (contratista). Revisado por NOÉ SANTIAGO PARADA, director del DAJ.

<sup>347</sup> Cfr. Folios 14-15 del cuaderno anexo original N°. 8.

### 2.1.1.1.1.3.3.1.14. Contrato N°. 409 de 2002

**Contrato N°. 409 de 14 de noviembre de 2002<sup>348</sup>**

**Objeto:** *“Instalaciones eléctricas del auditorio del Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA del municipio de Neiva”*. Contratista: CARLOS IVÁN FERNÁNDEZ SANDOVAL. Valor: \$26.193.528.

**Otro sí:** sin fecha; modifica *Items*<sup>349</sup>.

**Documentos encontrados:** presupuesto oficial<sup>350</sup>, el CDP<sup>351</sup>, las invitaciones dirigidas a CARLOS IVÁN FERNÁNDEZ SANDOVAL e IVÁN VOTOVIZ MOSOS<sup>352</sup>, las propuestas presentadas<sup>353</sup> y el acta de notificación de adjudicación<sup>354</sup>.

Al contrato se le hizo “otro sí”, modificándose algunos *Items*, pero dejando el mismo precio: variación en las “*luces artísticas*”; se suprimió “*el punto cableado y se incluyó la acometida eléctrica corriente regulada para instalación de 12 circuitos con protección independientes de 20A, desde barraje UPS para las cabinas de audiovisuales y traducción*”

### 2.1.1.1.1.3.3.1.15. Contrato N°. 447 de 2002

**Contrato N°. 447 DE 2002<sup>355</sup>**

**Objeto:** *“Terminación de la fachada del edificio de biblioteca del centro de convenciones y centro cultural JOSÉ EUSTASIO RIVERA del municipio de Neiva”*. Contratista: MARÍTZA GARCÍA LOSADA. Valor: \$92.585.808.

<sup>348</sup> Cfr. Folios 241-244 del cuaderno original anexo N°. 9. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P., Director del DAJ y sello de la oficina de presupuesto.

<sup>349</sup> Cfr. Folios 246 - 248 del cuaderno anexo original N°. 9. El acta de justificación fue de 20 diciembre de 2002, signada por interventor y contratista.

<sup>350</sup> Cfr. Folio 249 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>351</sup> Cfr. Folio 250 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>352</sup> Cfr. Folios 259 y 279 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>353</sup> Cfr. Folios 252 a 253; y 266 a 269 del cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>354</sup> Cfr. Folio 273 de cuaderno anexo original N°. 9.

<sup>355</sup> Cfr. Folios 1-4 del cuaderno original anexo N° 10. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. y sello de la oficina de presupuesto.

**"Adicional al contrato":** 28 de julio de 2003: adiciona *ítems* en cuantía de \$26.647.789, para un total de \$119.233.577<sup>356</sup>.

**Documentos encontrados:** el presupuesto de la obra<sup>357</sup>, el CDP<sup>358</sup>, las invitaciones a cotizar a MARITZA GARCÍA LOZADA y ALBA ROCÍO HERRERA PÉREZ<sup>359</sup>, las propuestas presentadas<sup>360</sup> y el acta de notificación de la adjudicación del contrato<sup>361</sup>.

El 28 de julio de 2003, se suscribió una adición de los *ítems* en cuantía de \$26.647.789, para dejar el costo en un total de \$119.233.577<sup>362</sup>. Aunque se afirma que existe un acta de justificación de esta modificación al expediente no se aportó.

#### 2.1.1.1.3.3.1.16. Contrato N°. 448 de 2002

**Contrato N°. 448 de 24 de diciembre de 2002<sup>363</sup>**

**Objeto:** "Compra e instalación del sistema de salida y grabación del circuito cerrado de televisión del Centro de Convenciones JOSÉ EUSTASIO RIVERA en el municipio de Neiva". Contratista: Comercializadora Internacional AD COM TELECOMUNICACIONES S.A. C.I. AD COM S.A. Valor: \$54.684.763.

**Documentos encontrados:** el presupuesto de la obra<sup>364</sup>, CDP<sup>365</sup>, invitaciones a cotizar a AD COM

<sup>356</sup> Cfr. Folio 6-7 del cuaderno anexo original N°. 10. Signada por JAIME HERNÁN QUINTERO QUIROGA y la contratista MARITZA GARCÍA. Visto bueno del DAJ.

<sup>357</sup> Cfr. Folio 8 del cuaderno anexo original N°. 10

<sup>358</sup> Cfr. Folio 10 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>359</sup> Cfr. Folios 13 y 32 del cuaderno anexo original N°.10

<sup>360</sup> Cfr. Folios 14 y 34 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>361</sup> Cfr. Folio 35 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>362</sup> Cfr. Folio 6-7 del cuaderno anexo original N°. 10, signada por JAIME HERNÁN QUINTERO QUIROGA y la contratista MARITZA GARCÍA. Visto bueno del DAJ.

<sup>363</sup> Cfr. Folios 66-69 del cuaderno original anexo N°. 10. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. y sello de la oficina de presupuesto.

<sup>364</sup> Cfr. Folio 71 del cuaderno anexo original N°. 10.

TELECOMUNICACIONES y TELEMONITOREAMOS<sup>366</sup>, propuestas presentadas<sup>367</sup> y acta de notificación de la adjudicación del contrato<sup>368</sup>.

**2.1.1.1.1.3.3.1.17. Contrato N°. 571 de 31 de diciembre de 2002**

**Contrato N°. 571 31 de diciembre de 2002 <sup>369</sup>**

**Objeto:** "A todo costo obras varias en el edificio de convenciones y biblioteca".  
**Contratista:** NOHORA BEATRIZ MOSQUERA VARGAS. Valor: \$ 43.599.234 oo.

**Documentos encontrados:** el presupuesto oficial<sup>370</sup>, invitaciones a cotizar a NOHORA BEATRIZ MOSQUERA H. Y JOSÉ HILDEFONSO MEDINA D.<sup>371</sup>, las propuestas presentadas<sup>372</sup>, la Resolución N°. 320 de 30 de diciembre de 2002 por medio de la cual se adjudica el contrato<sup>373</sup> y el acta de notificación de 31 de diciembre de 2002 de esta última<sup>374</sup>.

**2.1.1.1.1.3.3.1 Corroboración de la vulneración de las irregularidades:**

(i) Frente a la ausencia de estudios previos de conveniencia se tiene que en todos los eventos (N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 254, 285, 311, 320, 404, 405, 409, 447, 448 y 571), dentro de los documentos encontrados no

<sup>365</sup> Cfr. Folio 72 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>366</sup> Cfr. Folios 73 y 104 del cuaderno original N°. 10.

<sup>367</sup> Cfr. Folios 74 y 105 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>368</sup> Cfr. Folio 106 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>369</sup> Cfr. Folios 119 -123 del cuaderno original anexo N°10. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. y sello de la Oficina de Presupuesto.

<sup>370</sup> Cfr. Folio 125 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>371</sup> Cfr. 127 y 142 del cuaderno anexo original N°.10

<sup>372</sup> Cfr. Folios 128 y 142 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>373</sup> Cfr. Folios 143 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>374</sup> Cfr. Folio 144 del cuaderno anexo original N°. 10.

existe uno con el nombre de "*estudios previos y de conveniencia*" y los antecedentes hallados no los suplen pues de los CDP, de los presupuestos oficiales de las obras y servicios a contratar, de las fichas de registro en el Banco de Proyectos, de las invitaciones y de las propuestas presentadas no se evidencian los requisitos mínimos para tenerlos como fundamento de la contratación.

Los presupuestos oficiales encontrados se limitan a dar valores sin justificación, no tienen fecha<sup>375</sup> y no están soportados; las fichas de inscripción en el Banco de Proyectos están incompletas, pues sólo señalan el objeto del contrato y la dependencia responsable, esto es la Secretaría de Vías, las invitaciones se circunscribieron a determinar el objeto de la contratación; las propuestas simplemente llenan el valor de los servicios requeridos; en fin, de su conjunto no se avizoran los elementos mínimos para ser considerados como estudios previos.

Quiere decir lo anterior que de la carpeta no se extraen los análisis "*suficientes serios y completos*" que debió realizar la administración departamental previo al inicio de cada proceso precontractual, debido a que no se encontraron los exámenes que debieron realizar los servidores públicos encargados de la etapa previa, acerca de la verdadera necesidad de la celebración de los contratos.

En concreto, no se hallaron los estudios que determinaran su viabilidad jurídica, técnica y financiera, es decir, no hay exámenes sobre la practicidad de los proyectos,

<sup>375</sup> Cfr. Contratos N°. 106 y 121 de 2002.

el análisis de costos beneficios de los recursos de talento humano disponibles para el 2002, análisis de mercado y la posibilidad de que los bienes y servicios fueran o no ejecutados por la misma entidad.

No hay estudio de costos, valores y alternativas que a precios de mercado reales podrían haber demandado la celebración y ejecución de los contratos. Tampoco obra la justificación jurídica para optar por la modalidad de contratación directa, ni las calidades, especificaciones, cantidades y características que debían reunir los bienes, obras y servicios a contratar, en fin, hay indeterminación en los servicios a adquirir y obras a contratar.

En los nueve contratos cuyos objetos fueron bienes y servicios del Centro Cultural JOSÉ EUSTASIO RIVERA (Nº. 106, 112, 121, 131, 405, 409, 447, 448 y 571), esto es, la instalación del sonido y de las cámaras de televisión de los equipos audiovisuales; la adecuación locativa del tercer piso, la construcción de la calle peatonal del edificio de la biblioteca, la terminación de su fachada, la instalación de las redes eléctricas, del sistema de grabación del circuito cerrado de televisión y la realización de varias obras de la sede; no se determinaron las especificaciones técnicas, modelos o referencias para suplir esas necesidades antes de la firma del contrato.

Sobre la marcha se cambiaron algunos *ítems* de los señalados en el presupuesto oficial y en el texto de los contratos<sup>376</sup>, generando la modificación del objeto y el

<sup>376</sup> Cfr. Contrato Nº. 409 y 447 de 2002.

aumento de su valor<sup>377</sup>, aspectos que debieron preverse en la fase precontractual como aconteció con los contratos N°. 112, 409 y 447 de 2002, en los cuales se modificaron las especificaciones y número de los equipos a adquirir, el cableado, la clase de luz artificial y algunos puntos de obra, sin decir la razón.

De otra parte, aflora que entre mayo y diciembre de 2002, para el Centro Cultural surgieron diversas necesidades comunes que podían agruparse en un solo proyecto con la finalidad de reducir costos, sin que se sepa las razones para haber realizado la adquisición de bienes por etapas en un lapso de siete meses de la misma anualidad, lo cual denota la ausencia de planeación.

Aun cuando la Fiscalía no adelantó ninguna pesquisa sobre esos tópicos, es claro que de la documentación no se extraen los motivos por los cuales se optó por la modalidad de contratación directa, como tampoco el fundamento que conllevó a no agrupar los bienes según las afinidades técnicas, la naturaleza de los bienes y obras a ejecutar y las especificaciones técnicas de cómo debían desarrollarse.

En los contratos relacionados con la conservación, retiro de derrumbes y pavimentación de vías del departamento (N°. 180, 189, 205, 254, 285, 311 y 404 de 2002), no se especificó la manera cómo debían realizarse las obras, pues no se dijo en qué consistía el mantenimiento, es decir, si procedía la limpieza de zanjas, de las alcantarillas, el barrido, la reparación de la señalización, el relleno de baches, y el sellado

---

<sup>377</sup> Cfr. Contrato N°. 112 de 2002.

de asfalto; no se determinó el tipo de capas de concreto a utilizar en las carreteras a construir, ni se expresó por qué las unidades de obras aparecen incompletas<sup>378</sup>, aspectos que influían en la debida planeación precontractual.

No se sustentó la selección de los tramos de la vía frente a otras necesidades, el porqué de su prioridad, cuál era el flujo vehicular en esas zonas que obligaran a utilizar materiales de mayor duración y la razón por la cual no se agruparon por igual naturaleza, como, por ejemplo, los contratos núm. 254 y 404 de 2002 cuyos objetos fueron la reparación de las calles del barrio Los Guadales del municipio de Pitalito.

En fin, dada la indeterminación de las necesidades de la comunidad a satisfacer, pues los objetos contractuales aparecieron sin justificar por carecer de estudios jurídicos, técnicos y financieros que respaldaran la viabilidad de los proyectos, es clara la vulneración de los principios de economía y planeación, ya que el trámite se inició sin haberse realizado los estudios previos y de conveniencia, fue esa la causa para que se adelantaran procedimientos desordenados e improvisados en detrimento de los intereses del departamento. No se contaban con estudios o análisis de conveniencia debidamente documentados que justificaran la necesidad de los contratos y sus posibilidades de realización.

Sobre la ausencia de estudios previos y de conveniencia CÁRDENAS CHÁVEZ sostuvo que para 2002 no estaba vigente el Decreto 2170 de 2002, por lo tanto, no elaboraban

---

<sup>378</sup> Cfr. Contrato N°. 205 de 2002.



un documento con ese rótulo, siendo suficiente el trámite anterior a la firma del contrato, así como lo certificó DEYCI MARTINA CABRERA OCHOA, exsecretaria de Vías e Infraestructura<sup>379</sup>, y lo ratificó en declaración de 11 de septiembre de 2019<sup>380</sup>.

Sin embargo, se repite, en el conjunto de anexos no se halla la justificación de la conveniencia de las necesidades de los contratos N°. 109, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 254, 285, 311, 320, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002, vulnerándose los principios de economía y planeación.

(ii) En relación con la carencia de términos de referencia, actas de evaluación, resoluciones de adjudicación y de criterios para valorar las propuestas de los contratistas seleccionados respecto de los contratos N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 254, 285, 311, 320, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002, la Sala considera que las pruebas allegadas y los vacíos investigativos impiden comprobar el cargo, dada la incertidumbre que cubre determinar si efectivamente se pretermitieron o no.

Sólo en el contrato N°. 205 se acreditó con certeza la vulneración a los citados principios.

Es cierto que en ninguno de los contratos de este grupo existe un documento denominado "términos de referencia" u otro donde consten los criterios de evaluación sobre la capacidad, idoneidad y experiencia técnica y económica de los

<sup>379</sup> Cfr. Folio 121 del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>380</sup> Mismo argumento en los tres grupos de contratos.

proponentes, desconociéndose qué factores se tuvieron en cuenta para ponderar y escoger las ofertas más favorables<sup>381</sup>.

No existen actas de evaluación, ni resoluciones de adjudicación salvo en los contratos N°. 404, 405 y 571, sin que se conozca el fundamento de la selección, es decir, se ignoran los factores evaluados para determinar cuál era la cotización más benéfica. No se saben los puntajes dados a los factores de calidad, precio, capacidad y experiencia.

En los contratos en los que no aparece la adjudicación (N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 254, 311, 409, 447 y 448), se adosó el acta de su notificación, de lo cual se colige que la administración departamental tuvo la voluntad de asignar el contrato al proponente ganador así no figurara dentro de la carpeta constancia de su expedición, aspecto sobre el cual la Fiscalía no ahondó para determinar por qué en unos eventos obra el texto<sup>382</sup> y en otros no<sup>383</sup>, teniendo en consideración que era la misma modalidad contractual y similares valores y objetos contractuales<sup>384</sup>.

Pese a que era patente que dentro del grupo de contratos suscritos en el mismo período en algunos se nombró comité evaluador<sup>385</sup>, órgano encargado de ponderar las ofertas, cuyos resultados fueron públicos según se desprende de algunos documentos, la Fiscalía dejó de investigar esta circunstancia, no indagó quiénes lo conformaron para escucharlos en

<sup>381</sup> Cfr. N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 254, 285, 311, 320, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002.

<sup>382</sup> Contratos N°. 404, 405 y 571 de 2002.

<sup>383</sup> A manera de ejemplo los contratos N°. 106, 112, 189, 305, 254, 285, 311, 447, 180, 131, 311, 448 y 449 de 2002.

<sup>384</sup> Contratos N°. 106, 121, 131, 180, 189, 205, 284, 311, 409 y 447 de 2002.

<sup>385</sup> Cfr. A manera de ejemplo los Contratos N°. 042 y 339 de 2002.

declaración para determinar cómo operaban, si sus funciones eran permanentes o para cada caso en particular se nombraba uno, la periodicidad de sus reuniones y la metodología observada para la selección de las ofertas.

Ni siquiera recibió declaración a NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, exdirector del Departamento Administrativo Jurídico, quien dio el visto bueno<sup>386</sup> a la mayoría de los contratos suscritos por QUESADA TRUJILLO, ni la de los servidores públicos que proyectaron los actos administrativos con el objetivo de determinar cuál fue el trámite dado. Se abstuvo de averiguar quién dio el visto bueno a los contratos N°. 254, 285, 311 y 320 en cuyos textos aparece el aval del "director del DAJ", sin antefirma.

Sobre estos aspectos jamás se cuestionó a QUESADA TRUJILLO y a CUENCA ANDRADE<sup>387</sup>, a pesar de que conocían los pormenores del trámite y los roles que cada dependencia cumplía en la fase precontractual. Incluso, a SANDRA ELIZABETH FERNÁNDEZ CORREA asesora del DAJ, no se preguntó acerca de la diferencia de procedimiento en contratos de la misma especie, ni averiguó si fue producto de un deficiente archivo de los documentos, a sabiendas que participó en la revisión de la fase precontractual; personas que hubieran podido aportar elementos de juicio para apreciar el procedimiento y evaluación de los oferentes y selección de los contratistas.

<sup>386</sup> Contratos N°. 180, 205, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002.

<sup>387</sup> Exdirector del DAJ.

Ahora, sobre la ausencia de las actas de evaluación y de las resoluciones de adjudicación, CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO, Director del DAJ en administraciones posteriores a los hechos, adujo en la inspección judicial de 30 y 31 de octubre y 1° de noviembre de 2007, que para 2002 no se acostumbraba a expedir esos documentos tratándose de procesos de contratación directa pues *“no existía un proceso de contratación al interior de la administración departamental”*, cuya fuente de conocimiento fueron *“los comentarios”* de quienes trabajaron en esa anualidad, aclarando que para esa época no laboró en la entidad<sup>388</sup>.

Similar constancia suscribió DEYCI MARTINA CABRERA OCHOA, quien en 2007 fue Secretaria de Vías, al advertir que para esa data no laboraba allí y quienes podrían dar fe de dichos documentos ya no estaban vinculados a esa dependencia<sup>389</sup>. Ante esta situación la Fiscalía no hizo nada para identificar a estas personas y ubicarlas a objeto de recibir sus testimonios para establecer el procedimiento aplicado en la selección de los contratistas.

Manifestaciones que aclaró posteriormente al advertir que sus afirmaciones anteriores en modo alguno significaban que las actas de evaluación y resoluciones de adjudicación no fueron elaboradas en 2002.

POLANÍA FIERRO, dio cuenta del desorden administrativo en el archivo, el cual, según su relato, no estaba centralizado, sino que cada unidad ejecutora

<sup>388</sup> Cfr. Folios 121 y siguientes del cuaderno anexo original N°. 12.

<sup>389</sup> Cfr. Folios 121 y siguientes del cuaderno anexo original N°. 12.

registraba y guardaba sus trámites sin incluirlos en la carpeta del contrato. Situación ratificada por CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>390</sup>, quien aseguró que cada secretaria era responsable del trámite. Según el primero, solo a partir de 2003 se empezó a organizar la documentación, y el segundo, informó que la Secretaría de Hacienda recibía de las dependencias las carpetas con todos los documentos previos<sup>391</sup>.

Sobre el particular basta recordar que los documentos del trámite fueron aportados por la Fiscalía, la defensa y testigos como QUESADA TRUJILLO y PAREDES GUERRERO, (Secretario Privado del acusado); lo que evidencia la desidia con que se archivaban los documentos, por lo que bien pudo acontecer que las piezas echadas de menos no se hallaran en las carpetas inspeccionadas, máxime que para esa época no se tenía uniformidad sobre los criterios de evaluación en materia de contratación directa, como lo sostiene CARLOS ENRIQUE CUENCA ANDRADE aseverando que ello dependía de la unidad ejecutora que realizaba el trámite, sin aportar mayores detalles al respecto<sup>392</sup>, pues solo se le indagó sobre los contratos suscritos directamente por el acusado.

De cara a estas dubitaciones, la Sala no llega a la convicción de que en la adjudicación de estos contratos se incumplieron los requisitos legales esenciales, lo cual impide dar por demostrado el cargo<sup>393</sup>.

<sup>390</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Récord: 38:59.

<sup>391</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Récord: 55:55.

<sup>392</sup> Cfr. Testimonio de 29 de agosto de 2013. Folios 54 a 58 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>393</sup> Contratos N°. 109, 112, 121, 131, 180, 189, 285, 311, 320, 404, 405, 447, 448 y 571 de 2002.

Conclusión que no se extiende al contrato N°. 205, porque en este evento las propuestas presentadas solo consignaron el valor sin la determinación de ítems a ejecutar y aun así con carencia de soportes se seleccionó a ASOVIAL. Si bien en este caso podría aducirse que también lo cubren las deficiencias investigativas advertidas, lo hallado en la carpeta es suficiente para superar la duda por cuanto, incluso, en el texto del contrato no aparecen las unidades de obra a ejecutar, de lo que se colige que se adjudicó el contrato caprichosamente vulnerando los principios de selección objetiva y transparencia, al favorecerse el contratista pese a la defectuosa propuesta presentada.

**2.1.1.1.1.3.3.2. Contratos cuyo valor superó el 50% de la menor cuantía hasta los 600 smlmv<sup>394</sup>**

En estos eventos la cuantía no superó los 600 smlv (\$185.400.000), motivo por el cual procedía la contratación directa. Como el monto de la contratación es igual o superior a 100 smlmv (\$30.900.000) y supera el 50% de la menor cuantía (\$92.500.000), debía invitarse públicamente a presentar propuestas a través de un aviso por un término no menor de 2 días.

Según los cargos son dos las irregularidades: vulneración a los principios de: (i) economía y planeación por no haberse realizado los estudios previos y de conveniencia y (ii) de selección objetiva y transparencia por la carencia de términos de referencia ni criterios de selección de las ofertas.

<sup>394</sup> Contratos N°. 216, 280, 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002.

### 2.1.1.1.1.3.3.2.1. Contrato N°. 216 de 2002

#### CONTRATO N°. 216 de 25 de julio de 2002

**Objeto:** *“Repinte de extremo de elementos metálicos y montaje de la estructura metálica del puente RAFAEL AZUERO MANCHOLA, Vía Suaza- San Calixto-Los Salados en el municipio de Suaza”*. Contratista: INGEMEC LTDA. Valor: \$181.745.125<sup>395</sup>.

**Documentos encontrados:** CDP<sup>396</sup>, presupuesto oficial<sup>397</sup>, *“edicto N°. 5 de 2002”* (convocatoria pública)<sup>398</sup> y la Resolución N°. 109 de 24 de julio de 2002 por medio de la cual se adjudicó *“el edicto N°. 005 de 2002”*<sup>399</sup>.

Adicionalmente, dentro de la documentación se hallaron tres actas de suspensión del contrato en 2002: (i) del 13 de agosto por no haberse nombrado la interventoría el mismo día en que se inició la obra; (ii) de noviembre 1° por falta de materia prima de la empresa *“Tornillería Hexagonal”*; y (iii) el 13 de diciembre porque los *“rodillos de lanzamiento”* presentaron fallas de tipo mecánico, siendo necesario una adaptación especial.

### 2.1.1.1.1.3.3.2.2. Contrato N°. 280 de 2002

#### CONTRATO N°. 280 de 27 de agosto de 2002<sup>400</sup>

**Objeto:** *“Pavimentación en concreto rígido de la calle 6 A entre carreras 10 y 12 y un tramo sobre la carrera 12 entre calles 6ª Y 6 B en la ciudadela San Pedro, sector 2, municipio de Guayará”*. Contratista: VÍCTOR MANUEL GARCÍA COLLAZOS. Valor: \$134.926,077.

<sup>395</sup> Cfr. Folios 164-169 de cuaderno anexo original N°. 10. Tiene el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA, Director del DAJ.

<sup>396</sup> Cfr. Folio 174 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>397</sup> Cfr. Folio 172 del cuaderno anexo original N°.10.

<sup>398</sup> Cfr. Folios 175 a 196 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>399</sup> Cfr. Folio 206 a 207 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>400</sup> Cfr. Folios 234-239 del cuaderno anexo original N°. 10. Lleva el revisado de del director del DAJ.

**Otro sí:** (i) 16-10-2002 modifica fecha de iniciación y la garantía del contrato. (ii) 6-12-2002: se varió la imputación presupuestal; y (iii) 19-12-2002: se modifican los ítems de la obra civil y la garantía<sup>401</sup>.

**Documentos encontrados:** los CDP inicial<sup>402</sup> y adicional<sup>403</sup>, la carta de presentación de VÍCTOR MANUEL GARCÍA COLLAZOS<sup>404</sup> y el “adendo N° 1 de 4 de julio de 2002” en la cual se especifica que por error no se fijaron los edictos N°. 4 y 5 el 3 de julio de 2002, modificándose la fecha de venta, apertura y cierre de “los edictos”, aclarándose que “los demás aspectos de los pliegos de los edictos no continúan vigentes”<sup>405</sup>. Documentos cuyo contenido se desconoce porque la Fiscalía no los aportó a la investigación<sup>406</sup>.

En la carpeta se encontró que se suscribieron tres “otro sí”, para modificar la fecha de iniciación del contrato, la imputación presupuestal y los ítems de la obra civil respecto del tipo de excavación y transporte del material, la sub base granular (suministro, transporte y compactación), el concreto hidráulico y los sardineles.

### **2.1.1.1.1.3.3.2.3. Contrato N°. 336 de 10 de 2002**

#### **Contrato N°. 336 de 10 de septiembre de 2002<sup>407</sup>**

**Objeto:** “Cementación vías urbanas en concreto rígida carrera 1ª entre calles 8 y 7 y calle 9 sur entre avenida Pastrana y carrera segunda del municipio de Pitalito”. Contratista: U.T. G Y C, representada por GERMÁN VARGAS. Valor: \$140.113.640.

<sup>401</sup> Cfr. Folios 241 a 243 del cuaderno anexo original N°. 10. Revisados por el DAJ.

<sup>402</sup> Cfr. Folio 246 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>403</sup> Cfr. Folio 245 del cuaderno anexo original N°. 10,

<sup>404</sup> Cfr. Folios 248 a 249 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>405</sup> Cfr. Folio 247 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>406</sup> Cfr. Folio 247 del cuaderno anexo original N°. 10.

<sup>407</sup> Cfr. Folios 66-70 del cuaderno original anexo N°. 11. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P., Director del DAJ.



**Otro sí:** 11 septiembre de 2011, se modificó el encabezado del contrato pues es "secretaría y no dirección de Vías e Infraestructura" y la supervisión sería a cargo del interventor que contrató FINDETER.

**Documentos encontrados:** el CDP inicial y adicional<sup>408</sup>, la ficha de radicación en el Banco de Proyectos<sup>409</sup>, la Resolución N°. 113 de 31 de julio de 2002<sup>410</sup>, mediante la cual se dio "apertura a los edictos N°. 006, 007, 008 y 009 de 2002"<sup>411</sup> (convocatorias públicas), la propuesta presentada por la Unión Temporal G Y C<sup>412</sup>, la Resolución N°. 126 de 8 de septiembre de 2002<sup>413</sup> que "adjudica el edicto", el acta de "notificación de la Resolución 126 de 2002"<sup>414</sup> y la "notificación del contrato N°. 336"<sup>415</sup>

#### **2.1.1.1.1.3.3.2.4. Contrato N°. 337 de 2002**

##### **Contrato N°. 337 de 10 de septiembre de 2002 <sup>416</sup>**

**Objeto:** "Cementación y pavimentación de sardinales en cinco calles del casco urbano calle 2A entre carreras 8 y 9, calle 11 entre carreras 4 y 5 y calle 10 entre carreras 6 y 9 del municipio de La Plata". Contratista: U.T. G Y C., representada por GERMÁN VARGAS. Valor: \$140.177.524.

**Otro sí 1:** 11 de septiembre de 2002: "modificar el encabezado del contrato pues es de la Secretaría de Vías e Infraestructura y no de la Dirección de Vías y Obras". La supervisión del contrato estará a cargo del interventor que contrate FINDETER<sup>417</sup>.

**Otro sí 2:** 23 de julio de 2003: modificación al objeto el contrato inicial, el

<sup>408</sup> Cfr. Folio 74 y 75 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>409</sup> Cfr. Folio 76 de cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>410</sup> Cfr. Folios 77 a 78 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>411</sup> Cfr. Folios 77 a 78 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>412</sup> Cfr. Folio 79 a 80 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>413</sup> Cfr. Folios 110 del cuaderno anexo original N°. 11

<sup>414</sup> Cfr. Folios 112 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>415</sup> Cfr. Folios 113 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>416</sup> Cfr. Folios 191-196 del cuaderno original anexo N°. 11. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. sello de la oficina de presupuesto.

<sup>417</sup> Cfr. Folio 199 de cuaderno anexo original N°. 11. Firma HERNANDO QUESADA TRUJILLO, representante legal de U.T. G Y C, NOÉ SANTIAGO PARADA P., director del DAJ.

cual quedará: "a todo costo la cementación y construcción de sardineles en cinco calles del casco urbano calle 2 A entre carreras 8 y 9 calle 1 entre carreras 4 y 5 y calle 10 entre carreras 6 y 9 de La Plata, se modifica la garantía forma"<sup>418</sup>.

**Documentos encontrados:** los CDP original<sup>419</sup> y adicionales<sup>420</sup>, la Resolución N°. 113 de 31 de julio de 2002 por medio de la cual se ordena "la apertura de los edictos N°. 006, 007, 0008 y 0009 de 2002"<sup>421</sup>, la Resolución N°. 127 de 6 de septiembre de 2002 que "adjudica el edicto N°. 09 a la U.T. G Y C."<sup>422</sup>, la notificación de 9 de septiembre de 2002 que "adjudica el contrato"<sup>423</sup>, la "notificación del contrato"<sup>424</sup>, el "rutero"<sup>425</sup>, el "acta de revisión de precios" de 15 de enero de 2003 suscrito por las partes<sup>426</sup>, la propuesta sin fecha<sup>427</sup> y el oficio de FINDETER que autoriza el desembolso<sup>428</sup>.

En enero de 2003, se revisaron los valores de la obra señalados en el contrato aumentándose en \$11.116.996,00<sup>429</sup>, lo cual denota que inicialmente no se previeron variables como el aumento de precios en el evento en que el contrato no se realizara en la fecha pactada. En el acta levantada se dejó constancia que a pesar de haberse firmado el acuerdo de voluntades el 10 de septiembre de 2002 este no se inició en esa fecha sino el 15 de enero de 2003, por cuanto la interventoría designada por FINDETER no autorizó la

<sup>418</sup> Cfr. Folio 200, firman JAIME HERNAN QUINTERO QUIROGA, Secretario de Vias e Infra estructura, U. T G Y C, NOÉ SANTIAGO PARADA, director de DAJ.

<sup>419</sup> Cfr. Folio 74 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>420</sup> Cfr. Folios 201 y 202 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>421</sup> Cfr. Folios 203 a 204 de cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>422</sup> Cfr. Folios 235 a 236 de cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>423</sup> Cfr. Folios 238 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>424</sup> Cfr. Folios 237 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>425</sup> Cfr. Folios 243 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>426</sup> Cfr. Folios 249 a 250 del cuaderno original N°. 11

<sup>427</sup> Cfr. Folios 253 de cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>428</sup> Cfr. Folios 254 a 257 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>429</sup> Cfr. Folio 250 del cuaderno anexo original N°. 11.

ejecución hasta tanto no se realizara los primeros desembolsos.

#### 2.1.1.1.3.3.2.5. Contrato N°. 339 de 2002

**Contrato N°. 339 de 13 de septiembre de 2002<sup>430</sup>**

**Objeto:** *Interventoría técnica para el mejoramiento y pavimentación de la vía Pitalito -Acevedo k8+000 al k11+000*. Contratista: GEOTÉCNICA Y CIMENTOS INGEOCIM LTDA. Valor: \$146.500.000.

**Documentos encontrados:** la Resolución N°. 115 de 12 de agosto de 2002 por medio de la cual se ordena la *apertura de los edictos N°. 10, 11 y 12<sup>431</sup>*, el CDP<sup>432</sup>, la Resolución N°. 121 de 2002 por medio de la cual se adjudica el *edicto N°. 10 de 2002<sup>433</sup>*, la notificación de la Resolución N°. 121<sup>434</sup> y de la *adjudicación del contrato<sup>435</sup>*.

#### 2.1.1.1.3.3.2.6. Contrato N°. 340 de 2002

**Contrato N°. 340 de 13 de septiembre de 2002<sup>436</sup>**

**Objeto:** *A todo costo interventoría técnica y administrativa para el mejoramiento y pavimentación de la vía Pital-La Plata K21+500 AL K26+150*. Contratista: Interventoría y Construcciones Ltda, INCON LTDA. Valor: \$ 149.408.000.

**Otro sí:** 31 de marzo de 2003: se adiciona tres meses más al plazo contratado; se modifica garantía.

<sup>430</sup> Cfr. Folios 134-139 del cuaderno original anexo N°.11. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. sello de la Oficina de Presupuesto.

<sup>431</sup> Cfr. Folios 144-145 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>432</sup> Cfr. Folio 142 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>433</sup> Cfr. Folios 156 a 157 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>434</sup> Cfr. Folios 159 del cuaderno anexo original N°. 11. En este acto administrativo se hace alusión a la Resolución N°. 117 de 2002 a través de la cual se nombró comité de evaluación.

<sup>435</sup> Cfr. Folio 158 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>436</sup> Cfr. Folios 1-6 del cuaderno original anexo N°.11. Lleva el visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P., director del DAJ y sello de la oficina de presupuesto.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>437</sup>, el presupuesto<sup>438</sup>, la Resolución N°. 115 de 12 de agosto de 2002 por medio de la cual se *“ordena la apertura de los edictos N°. 10, 11 y 12 de 2002”*<sup>439</sup>, la Resolución N°. 123 de 2 de septiembre de 2002 que adjudica el *“edicto N°, 12 de 2002”* a la empresa INCON LTDA<sup>440</sup>, notificación de la Resolución N°. 123<sup>441</sup> y *“el acta de notificación de 16 de septiembre de 2002 del contrato 340”*<sup>442</sup>.

#### **2.1.1.1.3.3.2.7. Contrato N°. 345 de 2002**

##### **Contrato N°. 345 de 18 de septiembre de 2002<sup>443</sup>**

**Objeto:** *“Interventoría técnica y administrativa para el mejoramiento y pavimentación de la vía Pitalito-Acevedo K11+000AL K14+500”*. Contratista: INGESUELOS DE COLOMBIA LTDA. Valor: \$169.536.320.

**Documentos encontrados:** el CDP<sup>444</sup>, la propuesta de INGESUELOS DE COLOMBIA<sup>445</sup> y la Resolución N°. 122 de 2 de septiembre de 2002 por medio del cual se *“notifica el edicto N°. 11 de 2002”* a la empresa seleccionada<sup>446</sup>.

#### **2.1.1.1.3.3.2 Corroboración de la vulneración de las irregularidades:**

<sup>437</sup> Cfr. Folio 9 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>438</sup> Cfr. Folio 11 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>439</sup> Cfr. Folio 10 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>440</sup> Cfr. Folios 20 a 21 de cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>441</sup> Cfr. Folios 23 del cuaderno anexo original N°. 11 el acto administrativo menciona la Resolución N°. 117 de 2002 que nombró comités de evaluación, rasgo común en los contratos N°. 339, 340 y 345 de 2002.

<sup>442</sup> Cfr. Folio 22 de cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>443</sup> Cfr. Folios 265 - 270 del cuaderno origina anexo N°.11. Lleva el Visto bueno de NOÉ SANTIAGO PARADA P. y sello de la oficina de presupuesto.

<sup>444</sup> Cfr. Folio 272 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>445</sup> Cfr. Folios 275 a 300 del cuaderno anexo original N°. 11.

<sup>446</sup> Cfr. Folios 273 a 274 del cuaderno anexo original N°. 11. El acto administrativo menciona la Resolución N°. 117 de 2002 que nombró comités de evaluación, rasgo común en los contratos N°. 339, 340 y 345 de 2002.

(f) Frente a la inexistencia de estudios previos y de conveniencia<sup>447</sup>, de acuerdo con los documentos encontrados se constató que dentro de los antecedentes de los contratos N°. 216, 280, 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002, no obran estudios previos y de conveniencia. Además, de ninguno de los anexos hallados se deriva el análisis de la necesidad de las comunidades beneficiadas con las obras públicas, ni la viabilidad jurídica, técnica y económica de los proyectos de inversión; tampoco se extrae el fundamento de la modalidad de contratación escogida.

Se desconoce el origen de la demanda del mantenimiento y pavimentación de las vías del departamento, como también los estudios para determinar técnicamente cuál es la solución de la problemática.

Si bien militan los presupuestos oficiales, no se sabe cuál es su fundamento técnico. De su contenido no se extraen las razones por las cuales se dio inicio al trámite contractual, y las especificaciones de las obras a ejecutar son escuetas:

-El *"repinte"* del puente *"RAFAEL AZUERO MANCHOLA"* consta de cuatro ítems generales, llamando la atención que la armada y montaje de la estructura metálica tiene un valor de \$120.010.800 sin fundamentar la razón de ese costo (N°. 280).

-La cementación de vías urbanas en concreto rígido de las vías de los municipios de Pitalito y La Plata consta de 5 y 4 elementos generales, sin que se determine la calidad del

<sup>447</sup> Ausencia de estudios previos de conveniencia.

concreto hidráulico utilizado, ni las unidades de obra que permitieran controles posteriores de la interventoría (N°. 216, 280, 336 y 337).

-Los contratos de interventoría técnica y administrativa "*para el mejoramiento de las vías y cementación*" de los tramos de carretera de los municipios de Acevedo, Pital y La Plata, no determinan las labores a realizar, sino que se limitan a relacionar el número de cargos a utilizar y la mención de equipos generales de apoyo como "*topografía y laboratorio*", sin especificar sus funciones (N° 339, 340 y 345).

Sobre el particular cabe destacar que en ninguno de los documentos hallados se especificó la razón por la cual las labores de interventoría contratadas las debía ejecutar personas particulares ajenas a la Secretaría de Vías y no profesionales de esa dependencia.

Igualmente, la ficha de registro en el Banco de Proyectos<sup>448</sup> tiene el mismo defecto de otros contratos. Fue diligenciada escuetamente consignándose solo el objeto del contrato y el funcionario responsable, lo cual impide considerarla como un elemento de los estudios previos.

De otra parte, los contratos N°. 280, 336, 337 y 340 contienen documentos "*otro sí*" a través de los cuales se modificaron la fecha de iniciación<sup>449</sup>, la imputación presupuestal<sup>450</sup>, los ítems de las obras<sup>451</sup>, las garantías, el

<sup>448</sup> Cfr. Contratos N°. 336 de 2002.

<sup>449</sup> Cfr. Contrato N°. 280 de 2002.

<sup>450</sup> Cfr. Contrato N°. 280 de 2002.

<sup>451</sup> Cfr. Contrato N°. 280 de 2002.

objeto contractual<sup>452</sup> y el plazo de ejecución<sup>453</sup>, denotando improvisación del trámite por ausencia de estudios previos.

Ni siquiera estaban definidos los rubros a invertir pues los iniciales CDP fueron adicionados para cumplir con el fin de incrementar el valor de los contratos<sup>454</sup>, lo cual comporta que previo al trámite no se conocía el costo de las obras por ausencia de los estudios de conveniencia y viabilidad económica.

En conclusión, la Fiscalía, en este caso, acreditó en grado de certeza la vulneración de los principios de economía y planeación, en el trámite precontractual N°. 280, 216, 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002, producto de la ausencia de estudios previos y de conveniencia.

Según el acusado para 2002 no era necesario un documento rotulado "*estudios previos*", como lo exigió el Decreto 2172 de 2002 (vigente a partir de enero de 2003), sin embargo, de ninguno de los anexos elaborados antes de la firma de los contratos, se extrae el fundamento de la conveniencia y necesidad a satisfacer con cada uno de los contratos.

(ii) En cuanto a la precedencia de los "*términos de referencia*", actas de evaluación, criterios de selección de los contratistas y, en algunos, de resoluciones de adjudicación; la Fiscalía no probó el cargo, respecto de los contratos N°. 280, 216, 336, 337, 339, 340 y 345.

<sup>452</sup> Cfr. Contrato N°. 337 de 2002.

<sup>453</sup> Cfr. Contrato N°. 340 de 2002.

<sup>454</sup> Cfr. N°. 280, 336 y 337 de 2002.

Es cierto que en los contratos no existe un documento donde consten los términos de referencia, los criterios de selección y el acta de evaluación de las propuestas. Sin embargo, en la documentación allegada se observa que la administración realizó la invitación pública a través de la fijación de "edictos", metodología que jamás la Fiscalía aclaró en qué consistía, como se observa en los contratos N°. 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002. Según el contexto de los hechos era la publicación de la convocatoria en un lugar en el que se fijaron las reglas a cumplir por los proponentes, sin que el ente de investigación haya constatado si esa ritualidad se llevó a cabo, de ser así, en qué dependencia y si existe constancia de ese rito.

En efecto, en las carpetas se encontraron las Resoluciones N°. 113 y 115 que dieron apertura a los "edictos N°. 006, 007, 008, 009, 010, 011 y 012" (invitaciones públicas), correspondiendo los cinco últimos a los contratos N°. 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002 sin que la Fiscalía indagara a cuál trámite correspondían los dos primeros.

Pese a esa evidencia no inquirió sobre el contenido de estas convocatorias, cuándo fueron fijadas en cartelera, cuál fue el término de la publicación, quién ofició como responsable de dicha ritualidad y no definió si realmente contenían términos de referencia o criterios de evaluación, como se observa ocurrió dentro del trámite del contrato N°. 408 de 2002, en el primer grupo de contratos no comprobó si realmente se cumplieron las reglas fijadas en las convocatorias.



La Fiscalía no estableció, como correspondía, por qué en la adjudicación de los contratos se hace alusión a la designación de "comités evaluadores" a través de la Resolución N°. 117 de 16 de agosto de 2002<sup>455</sup>, acto administrativo no incorporado al expediente, ignorándose, en consecuencia, cómo se conformó, quiénes lo integraron y cómo realizaron las evaluaciones para seleccionar la mejor oferta. No se interesó en esclarecer la diferencia entre las expresiones "adjudicación del contrato" y "adjudicación del edicto" como aparece en los actos jurídicos N°. 216, 336, 339, 340 y 345.

Omitió averiguar por qué existen trámites mutilados, pues hay eventos en los que se encuentran las actas de apertura de las propuestas<sup>456</sup>, constancia de la fijación y desfijación del "edicto"<sup>457</sup>, y se menciona la evaluación del comité<sup>458</sup>, sin embargo, no se desplegaron tareas para establecer si ello fue solo formal o si realmente existieron y por qué en este grupo de contratos pese a existir "edictos" (convocatorias) no se desplegaron órdenes para allegar las constancias de su publicación.

Se abstuvo de recibir los testimonios de los contratistas y proponentes para determinar si poseían documentos en los que constara la calificación dada a sus ofertas, preguntando por los criterios que tuvieron en consideración para presentarlas, si interpusieron recursos contra las

<sup>455</sup> Contrato 339, 340 y 345 de 2002. En las Resoluciones N°. 121, 122 y 123 de 2002 de adjudicación de los contratos se menciona la Resolución N°. 117 de 2002 que nombra los comités evaluadores.

<sup>456</sup> Contrato N°. 408 de 2002.

<sup>457</sup> Contratos N°. 053 y 042 de 2002.

<sup>458</sup> Contratos 042 y 408 de 2002.

calificaciones, o si hicieron observaciones a los pliegos de condiciones o términos de referencia como se observa en algunos eventos<sup>459</sup>.

Además, sobre estos aspectos no se le preguntó a HERNANDO QUESADA TRUJILLO, Secretario de Vías, a pesar de que allí se surtió el trámite precontractual y se proyectaban los actos administrativos para la revisión posterior, antes de la firma final del DAJ. No se constató que, según TRUJILLO HERNÁNDEZ, exsecretario de Hacienda, cada unidad ejecutora contaba con asesores y técnicos encargados de esos asuntos, incluso la oficina de presupuesto tenía un funcionario específico según la especialidad del contrato, para tramitar los CDP. Tampoco se llamó a declarar a NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO quien dio el visto bueno a los contratos N°. 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002 y nunca se estableció quién dio el visto bueno al contrato N°. 280 de 2002, en el que no aparece la antefirma.

Respecto al desorden en el archivo CARLOS ENRIQUE POLANÍA FIERRO, exdirector del DAJ, aseguró en diligencia de inspección judicial de 30 y 31 de octubre y 1° de noviembre de 2007, que no era costumbre levantar actas de evaluación y resoluciones de adjudicación, aunque los hallazgos en este grupo de contratos lo contradicen, pues fueron encontradas algunas de estas<sup>460</sup> y se mencionan comités de selección<sup>461</sup>, razón por la cual no se le puede dar credibilidad a su dicho.

<sup>459</sup> Contrato N°. 345 de 2002.

<sup>460</sup> Contratos N°. 336, 337, 339, 340 y 345 de 2002.

<sup>461</sup> Contratos N°. 339, 340 y 345 de 2002.

Posteriormente, señaló que su aseveración hacía relación al desorden en el archivo, el cual se empezó a organizar a partir de 2003 sin haber querido decir que los documentos echados de menos por la Fiscalía nunca se expidieron, lo cual no le constaba porque para 2002 no trabajaba en el Departamento.

Por su parte, HERNÁNDEZ TRUJILLO aseguró que de acuerdo con el trámite del asunto cada dependencia archivaba los anexos de los trámites a su cargo, corroborando a POLANÍA FIERRO en cuanto a que el archivo no estaba centralizado.

Las deficiencias investigativas y las dudas existentes impiden a la Sala dar por demostrada la segunda irregularidad (ausencia de términos de referencia y criterios de selección) en estos contratos.

#### **2.1.1.1.1.3.3.3. Conclusión**

En los contratos firmados por HERNANDO QUESADA TRUJILLO con los N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002, se constató la primera irregularidad, esto es, la vulneración de los principios de economía y planeación, por no hallarse los estudios previos y de conveniencia.

No existen estudios previos y de conveniencia, dado que en las carpetas no se encuentran los análisis previos sobre las necesidades de la comunidad a satisfacer, ni respecto a la

viabilidad técnica, financiera y jurídica; información requerida para establecer si resultaba o no imprescindible celebrar los negocios jurídicos y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras al presupuesto y a la ley de apropiaciones, según el caso.

No se aprecia justificación de la modalidad contractual escogida, que en todos los eventos fue la contratación directa, ni las características de los bienes a adquirir y de las obras a ejecutar, al punto que como quedó acreditado *up supra* luego de celebrados los contratos su ejecución se postergó, se adicionaron para modificar el objeto contractual, se amplió el plazo o modificaron las unidades de obra, las características de los bienes y servicios a proveer en detrimento de los intereses del Departamento.

Los estudios echados de menos se debieron realizar con antelación a la apertura del procedimiento de selección; no obstante, se observa que el trámite es irregular como quiera que a medida que avanzaba se adecuaba según la dificultad que se presentara. Así aparecen contratos adicionales, "otros sí", modificando el plazo de ejecución, las unidades de obra, el valor de los contratos, y las garantías. Anomalías que demuestran que el trámite precontractual fue producto de la improvisación desconociendo el artículo 25-12 de la Ley 80 de 1993 que obliga a las entidades estatales a elaborar de los estudios de conveniencia antes de iniciar la fase precontractual.

Obsérvese que, en virtud de los principios de economía y planeación, el proceso contractual no puede ser el producto

de la improvisación, debiéndose delinear previamente cada fase para evitar retardo en la ejecución de las obras y servicios con la finalidad de evitar perjudicar los intereses de la entidad.

En el caso presente, la Fiscalía acreditó la ausencia de estudios previos y de conveniencia al iniciar la fase precontractual lo cual ocasionó desgaste administrativo al adjudicar contratos sin cumplir requisitos legales esenciales.

En lo que tiene que ver con la infracción al deber de selección objetiva y transparencia, en relación con estos mismos contratos, la Fiscalía no cumplió con demostrar esta irregularidad, ya que existen dudas ocasionadas por los vacíos investigativos, dado que no se agotaron las labores necesarias para determinar los procedimientos internos en la Secretaría de Vías y en el DAJ en materia de contratación directa, ignorándose si la adjudicación fue el resultado del cumplimiento de la ley o del capricho y arbitrariedad; o si las actas y criterios de evaluación estaban mal archivados y no fueron encontrados.

Solo en el contrato N°. 205 se comprobó que su adjudicación fue producto de la ilegalidad porque se seleccionó caprichosamente al contratista por cuanto las dos propuestas presentadas solo consignaron el valor de la obra, sin especificar los *items* a realizar en el mantenimiento de vías en los municipios de Neiva, Tello, Baraya, Villavieja, Aipe y Colombia, y pese a esta falencia el acuerdo de voluntades se asignó a la Empresa Asociativa de Trabajo ASOVIAT sin mediar criterios objetivos de evaluación.

Adicionalmente, en el texto del contrato no se especificaron las unidades de obra a ejecutar, resultando impreciso el objeto, defecto que no fue suplido por la propuesta ganadora porque allí tampoco se especificaron las actividades que se realizarían en su ejecución.

Respecto a la segunda irregularidad (carencia de términos de referencia y criterios de selección de los contratistas), dado que existen también dudas sobre su acreditación, se absolverá por los contratos N°. 020, 145, 408 y 212 de 2002 (firmados por CÁRDENAS CHÁVEZ); 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002 (suscritos por GUZMÁN OLIVEROS); y 106, 112, 121, 131, 180, 189, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002 (signados por QUESADA TRUJILLO).

Como consecuencia de lo anterior, la Sala continuará el estudio de los demás elementos del tipo objetivo respecto a los siguientes contratos:

-Por la ausencia de estudios previos de conveniencia en los contratos N°. 020, 145 y 408 de 2002 (suscritos por CÁRDENAS CHÁVEZ); 029, 036, 042, 053, 054 y 060 de 2002 (firmados por GUZMÁN OLIVEROS); y 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002 (signados por QUESADA TRUJILLO).

-Y por la falta de términos de referencia y criterios de selección del contratista en el contrato N°. 205 de 2002<sup>462</sup>.

<sup>462</sup> Suscrito por HERNANDO QUESADA TRUJILLO.

Dado que en el proceso se encuentra demostrada la desconcentración de la fase precontractual respecto de los contratos firmados por el acusado y la delegación del trámite en los firmados por los exsecretarios de la administración departamental; y que CÁRDENAS CHÁVEZ excusó su comportamiento en la "desconcentración" y en la "delegación", en su buena fe y en el principio de confianza; es menester determinar el contenido y alcance de estos institutos jurídicos<sup>463</sup>.

#### **2.1.1.1.1.3.3.4. Delegación, desconcentración y principio de confianza**

En la administración pública es imposible que el ordenador del gasto pueda realizar todo el proceso contractual, razón por la cual la ley establece la posibilidad de adelantarlos en conjunto con diferentes órganos en una relación concatenada de trámites<sup>464</sup> a través de las figuras de delegación y desconcentración<sup>465</sup>, regladas en la Ley 489 de 1998.

<sup>463</sup> Se seguirá el marco teórico contenido en la decisión de esta Sala CSJ SPE00017-2021, rad. 49599.

<sup>464</sup> Cfr. CSJ SP, 7 julio 2010, rad. 28508.

<sup>465</sup> **ARTÍCULO 8°. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.** *La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.*

**PARÁGRAFO:** *En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento. Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa solo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.*

**ARTÍCULO 9°. DELEGACIÓN.** *Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los*

La delegación es la posibilidad de transferir la competencia, no la titularidad de la función. Se perfecciona con la manifestación positiva del funcionario delegante de su intención de hacerlo a través de un acto administrativo motivado, en el que determina si su voluntad de delegar la competencia es limitada o ilimitada en el tiempo, o general o específica<sup>466</sup>. La transferencia se realiza a través de un acto administrativo expreso, debe mediar autorización legal y el órgano que la confiere puede siempre y en cualquier momento reasumirla. Procede cuando hay relación de subordinación entre delegante y delegatario<sup>467</sup>.

Existe un vínculo funcional especial y permanente entre el delegante y el delegatario para el ejercicio de las atribuciones encargadas. Especial en cuanto surge a partir del acto de delegación de forma adicional a la relación jerárquica o funcional que exista entre ellos, y permanente mientras esté activo el acto de delegación.

En virtud de tal relación, el delegante conserva y ejerce la facultad para reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario y revocar el acto de delegación. Particularidades que se desprenden del principio de unidad de acción administrativa, de la aplicación de los principios de la función administrativa a que hace referencia el artículo 209 de la Carta Política y del deber de dirección, instrucción,

---

*niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.*

<sup>466</sup> Cfr. CC C-372-2000.

<sup>467</sup> Cfr. *Ibidem*.



orientación, control y vigilancia que corresponde al jefe de la entidad u organismo estatal<sup>468</sup>.

Debe constar por escrito y a la autoridad delegante le asiste la obligación de informarse en todo momento sobre el desarrollo de las funciones otorgadas e impartir orientaciones generales sobre su ejercicio, tal como lo dispone el canon 10 de la Ley 489 de 1998.

Además, en principio exime de responsabilidad al delegante la cual corresponde exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución el delegante pueda en cualquier momento reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (artículo 11 *ibidem*<sup>469</sup>).

Es decir, existe un poder de instrucción y dirección que puede ser ejercido por el delegante a través del mismo acto administrativo mediante el cual efectúa la delegación, valiéndose de mecanismos o de decisiones posteriores, las cuales pueden tener clara incidencia en la forma en que el delegatario practica las competencias transferidas<sup>470</sup>.

Si bien el artículo 211 superior establece que el delegante no responde por las actuaciones del delegatario, ello no significa que no lo haga por sus propias acciones u omisiones respecto a los deberes de dirección, orientación, instrucción, seguimiento y control, las cuales serán fuente de

---

<sup>468</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>469</sup> Ley 489 de 1998.

<sup>470</sup> Cfr. CE, 31 octubre de 2007. Rad. 13503.

responsabilidad cuando impliquen infracción a la Constitución y a la ley, por medio de la pretermisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones o el incumplimiento de los principios de la función administrativa<sup>471</sup>.

Por esas razones en materia contractual el acto de la firma expresamente delegada no exonera de la responsabilidad civil y penal al agente principal<sup>472</sup>, ya que no envuelve la transferencia o el traspaso de la competencia<sup>473</sup>.

En lo que tiene que ver con la desconcentración en particular, la atribución de competencia se realiza directamente por el ordenamiento jurídico, se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía, se transfiere en forma exclusiva, es decir, la competencia debe ser realizada por el órgano desconcentrado y no por otro, y el superior no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

En materia de responsabilidad existen diferencias. Es fundamental la demostración del aspecto subjetivo.

Como viene de verse, para determinar la responsabilidad por las actuaciones del delegante y del delegatario es insuficiente la comprensión del literal del artículo 211 de la Constitución Política, según el cual exime de responsabilidad al delegante siendo del resorte exclusivo del delegatario, por cuanto una interpretación de esta índole soslaya los

<sup>471</sup> Cfr. CC C-372-2000.

<sup>472</sup> Cfr. Ley 489 de 1998, artículo 11.

<sup>473</sup> Cfr. CC C-727-2000.

principios de unidad administrativa (moralidad, la eficacia, la igualdad o la imparcialidad C.P., art. 209 y CC C-372-02). Tampoco es admisible que el delegante responda siempre por las actuaciones del delegatario, por cuanto se abandonaría el principio de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos, ya que inexorablemente no puede responder por las decisiones de otros.

Para fijar su verdadero alcance es menester considerar otros principios constitucionales, en ese orden, la responsabilidad que deriva de la Carta Política es la del ejercicio del cargo sea por omisión o extralimitación de sus funciones, por consiguiente, cada uno responderá por sus decisiones y no por los actos de los demás. La delegación no constituye el medio a través del cual el titular de la atribución se desprende por completo de la materia delegada<sup>474</sup>.

Atenta, entonces, contra el principio de responsabilidad subjetiva de los servidores públicos, el análisis aislado del contexto sin una interpretación sistemática de cara a otros principios y normas constitucionales, cobrando importancia la demostración del grado de participación dolosa en la irregularidad, bien sea por omisión o extralimitación de sus funciones.

Respecto a la desconcentración el superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica, criterio que ha sido reiterado en las sentencias C-561-1999 y

---

<sup>474</sup> Cfr. CC-372-2000.

C-727-2000 sobre la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien, la delegación y la desconcentración de funciones no se excluyen, porque ambas tienen como propósito descongestionar los órganos superiores de la administración para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, que se encuentran al servicio de intereses generales de los ciudadanos<sup>475</sup>.

En relación con la contratación pública estas figuras están recogidas por los artículos 12 y 25-10 de la Ley 80 de 1993. El primero, prescribe que 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.

El Decreto 679 de 1994,<sup>476</sup> reglamentó dichos institutos, así:

**Artículo 7º.** - *De la desconcentración de los actos y trámites contractuales. De conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, los jefes o representantes legales de las entidades estatales podrán desconcentrar la realización de todos los actos y trámites inherentes a la realización de licitaciones o concursos para la celebración de contratos, sin consideración a la naturaleza o cuantía de los mismos, en los funcionarios de los niveles directivo, ejecutivo o sus equivalentes, teniendo en cuenta para el efecto las normas que rigen la distribución de funciones en sus respectivos organismos.*

*Para los efectos aquí expresados la desconcentración implica la atribución de competencia para efectos de la expedición de los distintos*

<sup>475</sup> Cfr. CC C-561-1999.

<sup>476</sup> Cfr. Derogado por el Decreto 734 de 2012.

*actos en los procedimientos contractuales de licitación o concurso por parte de los funcionarios antes enunciados, y no incluye la adjudicación o la celebración del contrato.*

**Parágrafo.** *Para efectos de determinar los funcionarios que corresponden a los niveles directivo, ejecutivo, asesor o sus equivalentes se tendrán en cuenta los criterios que establecen los artículos y siguientes al Decreto-ley 1042 de 1978 y las disposiciones que lo desarrollan.*

**Artículo 14. DE LA DELEGACION DE LA FACULTAD DE CELEBRAR CONTRATOS.** *En virtud de lo previsto en el artículo 25, numeral 10, de la Ley 80 de 1993, los jefes o representantes legales de las entidades estatales podrán delegar en los funcionarios que desempeñen cargos en los niveles directivo, ejecutivo o equivalentes, la adjudicación, celebración, liquidación, terminación, modificación, adición y prórroga de contratos y los demás actos inherentes a la actividad contractual en las cuantías que señalen las juntas o consejos directivos de las entidades. Cuando se trate de entidades que no tengan dichos órganos directivos, la delegación podrá realizarse respecto de contratos cuya cuantía corresponda a cualquiera de los siguientes montos: (...).*

Los artículos 12 y 14 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 679 de 1994, fueron subrogados por el Decreto - Ley 2150 de 1995:

*«ARTÍCULO 37º.- De la delegación para contratar. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para la realización de licitaciones o concursos o para la celebración de contratos, sin consideración a la naturaleza o cuantía de los mismos, en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes».*

La preceptiva involucra el deber de tutela y consagra una modalidad de desconcentración de actividades en materia contractual. En otras palabras, permite la distribución racional del trabajo propio de los procedimientos de contratación administrativa al interior de las entidades estatales, lo cual no significa una delegación y, por lo tanto, la

exención de la responsabilidad administrativa del jefe o representante legal de la entidad de que se trate<sup>477</sup>.

En resumen, la Ley 80 de 1993 en sus artículos 12 y 14, autoriza a los jefes y representantes legales de las entidades estatales delegar total o parcialmente la competencia para la realización de las licitaciones públicas o concursos, y celebrar contratos; y desconcentrar la realización de actos precontractuales como las licitaciones en los servidores públicos que desempeñen cargos de nivel directivo, ejecutivo o equivalentes, normas reglamentadas por el Decreto 679 de 1994 (cánones 7 y 14), mediante el cual se permite la desconcentración de funciones prevista en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, específicamente a través de su distribución al interior del respectivo organismo.

La delegación y la desconcentración en materia de contratación estatal han sido herramientas útiles para el cumplimiento de la función pública, razón por la cual su reglamentación prevé razonadamente la participación de diversos servidores públicos, a quienes se les atribuye competencia para actuar en los procedimientos precontractuales de licitación, adjudicación, o incluso con la finalidad de celebrar contratos, es decir, para dar impulso a las distintas etapas de la contratación<sup>478</sup>.

En total armonía, el Código Penal en el delito en estudio distingue las conductas ejecutadas por los servidores públicos encargados de tramitar un contrato, de las realizadas por el

---

<sup>477</sup> CC C-259-2008.

<sup>478</sup> Cfr. CSJ AP5404-2016, rad. 44655.

representante de una entidad como ordenador del gasto en las fases de celebración y liquidación<sup>479</sup>, al prever como hipótesis delictiva tramitar el contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales, y celebrarlo sin verificar el cumplimiento de los presupuestos legales esenciales en cada fase; diferenciación fundada en la forma desconcentrada y delegada como actualmente se cumple la función pública en las entidades estatales<sup>480</sup>.

#### **2.1.1.1.1.3.3.4.1. Del principio de confianza**

Como la contratación estatal demanda del ordenador del gasto y representante legal de la entidad oficial control en todas las fases de la contratación, trámite, celebración y liquidación, ello implica la verificación del cumplimiento de las exigencias legales esenciales en cada una de esas fases, razón por la cual el Código Penal le exige el deber de examinar minuciosamente lo tramitado por las otras dependencias antes de firmar<sup>481</sup>.

El principio de confianza como lo ha decantado esta Sala, es un criterio normativo aplicado dentro del trabajo en equipo, y para que opere es imprescindible que se haya cumplido con el deber legal de instruir, vigilar, controlar y corregir el proceder de los funcionarios en quienes estaba delegada y desconcentrada la función de adelantar la fase precontractual y en ocasiones de celebrar contratos<sup>482</sup>.

<sup>479</sup> Cfr. CSJ SP 26, marzo 2009, rad. 29089.

<sup>480</sup> *Ibidem*.

<sup>481</sup> Cfr. CSJ SP2146-2016, rad. 40627.

<sup>482</sup> Cfr. CSJ SP 15528-2016, rad. 40383. Ver también CSJ SP4514-2020, rad. 55345.

Su alcance y contenido ha sido fijado por esta Corporación, de la siguiente manera:

*«Es cierto que una de las características del mundo contemporáneo es la complejidad de las relaciones sociales y, en materia de producción de bienes o servicios, la especialización en las diferentes tareas que componen el proceso de trabajo. Esta implica la división de funciones entre los miembros del equipo de trabajo y por lo tanto un actuar conjunto para el logro de las finalidades corporativas. Como no siempre es controlable todo el proceso por una sola persona y en consideración a que exigir a cada individuo que revise el trabajo ajeno haría ineficaz la división de trabajo, es claro que uno de los soportes de las actividades de equipo con especialización funcional es la confianza entre sus miembros. Esta, cuando ha precedido una adecuada selección del personal, impide que un defecto en el proceso de trabajo con implicaciones penales se le pueda atribuir a quien lo lidera, a condición naturalmente de que no haya provocado dolosamente o propiciado por ausencia o deficiencia de su vigilancia debida.*

*La Sala acepta que el trabajo es funcionalmente dividido en un Departamento, que el Gobernador como jefe de la administración se encuentra en imposibilidad de asumir directamente todos los asuntos, que para eso cuenta con una serie de secretarios que le colaboran, que establece con los mismos -es lo que se supone- una relación de confianza de doble vía y que por efecto de la que él deposita puede incurrir en hechos típicos originados en la actividad de sus colaboradores, frente a los cuales, sin embargo, es eventualmente admisible la realización de una conducta inculpable, por mediación del fenómeno del error<sup>483</sup>.*

Principio que comporta una carga para quien pretende acogerse a él, consistente en el deber de vigilancia y control, como lo tiene establecido esta Corporación:

*(...) tiene sus límites en el principio de responsabilidad que tienen los gobernantes en su calidad de ordenadores del gasto, y en la vigilancia que debe ejecutar de los roles de sus subordinados, por corresponderle a este la indelegable función de la celebración o formalización del contrato, previa la verificación de requisitos legales<sup>484</sup>.*

<sup>483</sup> Cfr. CSJ SP, 21 de marzo de 2002, rad. 14124, reiterada en CSJ SP, 26 junio de 2008, rad. 26061.

<sup>484</sup> Cfr. SJ SP, 21 junio 2010, rad. 30677.



*(...) se exige por el ordenamiento que despliegue la máxima diligencia y cuidado al momento de adoptar la decisión final que le corresponde, pues en ese instante asume la administración del riesgo y por ende se hace responsable de realizar una conducta prohibida, ya que la normatividad exige que sus actuaciones estén presididas por el cumplimiento de los principios y valores constitucionales, los fines de la contratación y la protección de los derechos de la entidad que representa, las reglas sobre la administración de bienes ajenos y los postulados de la ética y de la justicia<sup>485</sup>.*

Se insiste, la delegación automáticamente no exonera de responsabilidad al encargado de la contratación, en ciertos casos se le reconoce por las irregularidades cometidas en la fase precontractual por los delegatarios en virtud de la activación plena del principio de confianza, cuando se demuestre que cumplió con el deber legal derivado de la delegación y no detectó las anomalías.

Tratándose de la desconcentración de tareas contractuales (no de la desconcentración en general de la Ley 489 de 1998), no procede por lo general ya que supone la realización de actos de trámite que deben ser tutelados por el ordenador del gasto, conservando la dirección de esa fase, máxime que no hay acto administrativo transfiriendo la función.

En uno y otro caso, ha de observarse que en materia penal la responsabilidad es individual y la persona responde por lo que hizo u omitió.

La Sala abordará el estudio frente a los contratos firmados por el acusado para luego pasar a los dos grupos de contratos suscritos por los Secretarios General y de Vías e

<sup>485</sup> Cfr. CSJ AP, 28 agosto de 2002, citada en CSJ SP2146-2016, rad. 40627.

Infraestructura, respecto de los cuales se demostró con certeza el incumplimiento de los requisitos legales esenciales, analizando en cada grupo si había desconcentración o delegación y si procedía el principio de confianza.

**2.1.1.1.1.3.3.4.1. Análisis frente a los contratos N°. 020, 145, y 408 de 2002 firmados por CÁRDENAS CHÁVEZ**

Como se concluyó *up supra* en los contratos N°. 020, 145, y 408 de 2002 la Fiscalía acreditó la primera irregularidad, esto es la ausencia de estudios previos de conveniencia.

En estos contratos existía desconcentración de la fase precontractual en cada Secretaría dependiendo de la especialidad del objeto de los contratos, las cuales estaban encargadas de realizar los "estudios previos". Así lo ratifican los funcionarios del Departamento Administrativo Jurídico: EDUARDO CUENCA ANDRADE y SANDRA ELIZABETH FERNÁNDEZ CORREA, el Secretario Privado del Despacho JAIRO PAREDES GUERRERO, y el Secretario de Hacienda CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>486</sup>; como también los documentos que integran las carpetas correspondientes a cada contrato.

En efecto, según las "Resoluciones N°. 602 y 603" (manual de funciones), las Secretarías y la otrora Oficina Jurídica realizaban las gestiones para asegurar el

<sup>486</sup> Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Récord: 38:59.

cumplimiento de los proyectos, entre estos, los trámites precontractuales.

Antes de la firma del gobernador, el trámite previo debía ser revisado por el Departamento Administrativo Jurídico (DAJ), creado por la Ordenanza N°. 055 de 2001 en cuyo artículo 5° determinó que le competía:

*"1. Asesorar al Gobernador en la atención de los asuntos legales inherentes a las funciones de las distintas áreas y dependencias de la administración; (...).*

*10. Revisar y dar concepto previo de los contratos, convenios que deba suscribir el Gobernador y llevar su registro y archivos".*

Ahora bien, según la prueba documental y testimonial<sup>487</sup> aportada al proceso, la antigua Oficina Jurídica fue transformada en un organismo consultor para garantizar la asesoría de la administración (Departamento Administrativo Jurídico -DAJ-), con la finalidad de asegurar la legalidad de las actuaciones y acompañar los procesos de contratación dada *"la complejidad de los asuntos al interior de las entidades públicas"*; su misión era la de *"asesorar, dirigir, ejecutar y coordinar los servicios de naturaleza jurídica que requiere el Gobernador y la Administración Departamental para el desarrollo de las competencias, atribuciones, funciones y servicios asignados al Departamento en desarrollo de la Constitución Política, la Ley y las Ordenanzas"*<sup>488</sup>.

---

<sup>487</sup> Testimonios de EDUARDO CUENCA ANDRADE, HERNANDO QUESADA TRUJILLO, SANDRA ELIZABETH FERNÁNDEZ CORREA y CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ.

<sup>488</sup> Cfr. Folios 90 a 98 del cuaderno original N°. 1 de Fiscalía. Proyecto liderado por el acusado en noviembre de 2001.

Adicionalmente, ejercía *“la dirección y orientación del sistema jurídico desconcentrado en las Secretarías, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas del orden departamental”*<sup>489</sup>. En concreto, el Director debía *“(...) emitir conceptos jurídicos sobre los asuntos que le solicite el Gobernador, los Secretarios (...).”*<sup>490</sup>.

Función que se evidencia con el documento denominado *“rutero”*, encontrado en algunos de los contratos en el que se observa la revisión del trámite por el DAJ, luego de surtida la etapa preliminar del proceso contractual en las unidades ejecutoras<sup>491</sup>.

Sobre este tema CUENCA ANDRADE, adujo que a esa dependencia le correspondía realizar el examen jurídico y *“textual”* de todos los actos de la administración que fueran puestos a su consideración<sup>492</sup>, aclarando que se realizaba cuando la etapa *“contractual”* ya había sido adelantada por la respectiva Secretaría; aun cuando en ocasiones, admitió, que revisaba los antecedentes de la contratación en los casos en que mandaban los anexos y se lo solicitaban<sup>493</sup>.

Procedimiento ratificado por FERNÁNDEZ CORREA, asesora del DAJ, quien recordó que luego de surtido el procedimiento en las Secretarías de cada rama pasaba las minutas, las cuales eran revisadas obligatoriamente, tarea que se consignaba por escrito en caso de que hubiera

<sup>489</sup> Cfr. Folios 90 a 98 del cuaderno original N°. 1 de Fiscalía.

<sup>490</sup> Cfr. Folios 90 a 98 del cuaderno original N°. 1 de Fiscalía.

<sup>491</sup> Cfr. Contrato N°. 408 de 2002.

<sup>492</sup> Cfr. Testimonio de 29 de agosto de 2013. Director del Departamento Administrativo Jurídico de enero a junio de 2002.

<sup>493</sup> Cfr. Testimonio de 29 de agosto de 2013. Director del Departamento Administrativo Jurídico de enero a junio de 2002.

observaciones, labor que incluía el examen de los actos administrativos y la documentación exigida en los contratos<sup>494</sup>.

PAREDES GUERRERO<sup>495</sup> y TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>496</sup>, además de ratificar la competencia de las unidades ejecutoras, adujeron que la revisión jurídica del DAJ era obligatoria y exhaustiva del procedimiento previo.

Pues bien, es cierto que para la Sala está demostrado que con los contratos N°. 020, 145 y 408 de 2002 se persiguieron satisfacer intereses individuales como atrás quedó acreditado; sin embargo, no hay certeza que ello sea atribuible jurídicamente al acusado porque de la valoración del caudal probatorio, no es posible concluir que hubiese celebrado los contratos sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales, omitiendo el deber de orientación, seguimiento, control y vigilancia de las funciones desconcentradas.

Ciertamente, CUENCA ANDRADE aseveró que asesoraba en materia contractual al Despacho del Gobernador, aclarando que este tenía sus propios asesores, sin embargo, la Fiscalía no se ocupó de averiguar si ello era así y, en caso afirmativo, qué personas cumplieron esa función, y en este evento qué orientaciones impartieron a los funcionarios que intervinieron en el trámite, y qué mecanismos de control se implementaron para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales; amén de preguntarles si de los resultados de esa labor informaban al acusado, de ello haber

<sup>494</sup> Cfr. Testimonio de 2 de septiembre de 2013. Folios 67 a 73 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>495</sup> Secretario Privado.

<sup>496</sup> Secretario de Hacienda.

ocurrido, cómo lo hacían, en qué momento y de qué forma. Información trascendente para definir si el principio de confianza opera en este caso<sup>497</sup>.

Adicionalmente, adujo que en materia de contratación directa a veces los requisitos eran "reunidos" por JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO, Secretario Privado, sin aclarar en qué consistía esa labor, y que otras veces cada Secretaría revisaba el trámite según la especialidad, alternativas sobre las cuales la Fiscalía no profundizó, como tampoco determinó cuál fue la trazabilidad de estos contratos en el despacho del Gobernador después de surtido el procedimiento en cada unidad ejecutora y en el DAJ, siendo un misterio cómo se revisaba internamente antes de ser firmado por el gobernador, si ello ocurrió.

Es decir, no se investigó si el acusado, como estaba obligado, se informó durante todo el trámite sobre el desarrollo de las funciones otorgadas, y si impartió orientaciones generales sobre su ejecución. No se estableció con precisión cuáles mecanismos de vigilancia y control implementó para constatar durante el trámite que los delegatarios estaban cumpliendo con las atribuciones acorde con los principios de la contratación pública.

CUENCA ANDRADE informó que cada Secretaría tenía los "técnicos" encargados de la "planificación de la contratación", contando para ello con un abogado<sup>498</sup>, lo que

<sup>497</sup> Cfr. Testimonio de 29 de agosto de 2013. Folios 54 a 58 del cuaderno anexo original N°. 56. Señaló que esas funciones las cumplía LUIS JORGE SÁNCHEZ y el "Doctor FRANCISCO", asesores jurídicos del acusado.

<sup>498</sup> Cfr. Testimonio de 29 de agosto de 2013. Folios 54 a 58 del cuaderno anexo original N°. 56.

tampoco investigó la Fiscalía a fin de determinar de qué manera funcionaban las unidades ejecutoras frente a la contratación y qué controles, si existían, ejercía el gobernador sobre el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en el trámite.

Igualmente, CUENCA ANDRADE sobre los “estudios previos” sostuvo que “debieron haberse realizado”, aludiendo a los contratos núm. 020 y 145, puesto que no se le preguntó sobre ninguno otro. Respecto al 145 que se tramitó mientras fungió como Director Administrativo Jurídico no dio cuenta de pormenores porque no recordó<sup>499</sup>, como tampoco lo hizo SANDRA ELIZABETH FERNÁNDEZ CORREA, asesora del DAJ, quien solo dijo que “algo” recordaba sobre la iluminación del parque Santander.

Si bien CUENCA ANDRADE trató de mostrarse ajeno a la revisión del procedimiento precontractual, al indicar que el DAJ inspeccionaba solo la parte jurídica de las minutas de los contratos, ello se opone a lo previsto por el Decreto 055 de 2001 y la circular de “enero de 2002” suscrita por él mismo, en la cual se exigía que para cumplir con esa labor se debían anexar documentos como el CDP, el acto administrativo “de designación”, entre otros, lo cual indica que para la “revisión jurídica”, la “redacción del texto” y su “ajuste a derecho” debía revisarse el trámite adelantado en las Secretarías, las cuales debían obrar de buena fe en cuanto a “cifras, costos y antecedentes de la contratación”<sup>500</sup>. Sin embargo, no aparece

<sup>499</sup> Cfr. Testimonio de 29 de agosto de 2013. Folios 54 a 58 del cuaderno anexo original N°.56.

<sup>500</sup> Materialización de esa instrucción es la circular N°. 001 de julio 25 de 2002 firmada por NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, Director del DEJ, en la cual los documentos a

dentro de las carpetas de los contratos que el DAJ hubiese devuelto algún trámite por la ausencia de estudios previos.

Ni siquiera se escuchó el testimonio de NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, exdirector del DEAJ, quien dio el visto bueno al trámite de los contratos N°. 020, 145 y 408<sup>501</sup>, quien podría haber suministrado el nombre de las personas que se encargaron tanto del proceso como de la revisión de la minuta, para que refirieran los detalles del procedimiento realizado sobre la legalidad del trámite, si ello efectivamente ocurrió; también para que se pronunciara sobre el desorden encontrado en las carpetas, pues en algunas faltan las propuestas<sup>502</sup>, y en otros las invitaciones y el presupuesto<sup>503</sup>; así mismo, había podido explicar cómo se verificaba la existencia de estudios previos, qué se entendía por ellos y si en algún momento se le explicó al acusado sobre dicho concepto y metodología, de ser así que decisión adoptó.

Tampoco se trajo el testimonio del Jefe de la Oficina de Planeación, dependencia en donde se verificaba si los proyectos correspondían al Plan de Desarrollo, según sostuvo DEICY MARTINA CABRERA OCHOA, exsecretaria de Vías, para verificar las eventuales instrucciones dadas por el acusado sobre la forma en que se determinaba la necesidad<sup>504</sup>; información trascendente para definir si cumplió con los deberes derivados de la desconcentración.

Nunca se indagó si CÁRDENAS CHÁVEZ dio

---

anexar para realizar el estudio y revisión de los diferentes contratos. Cfr. Folio 12 del cuaderno anexo original N°. 54.

<sup>501</sup> Cfr. También del contrato 212 de 2002.

<sup>502</sup> Cfr. Contratos 145 y 212 de 2002.

<sup>503</sup> Cfr. Contrato N°. 020 de 2002.

<sup>504</sup> Cfr. Testimonio de 11 septiembre de 2019.



instrucciones acerca de no condensar los estudios previos en un documento, ni quién les explicó que estos debían estar integrados por varios elementos al momento de los hechos y si les advirtieron sobre la legalidad o no de ese proceder. Tampoco se estableció desde cuándo se daba esa situación en la administración, si fue en la del acusado o si venía de tiempo atrás.

El hecho de que el procesado haya librado las invitaciones a cotizar no lo hace conocedor de las ilicitudes, pues no se probó si para el momento en que las firmó sabía de la ausencia de los estudios previos de conveniencia.

PAREDES GUERRERO<sup>505</sup> en su testimonio adujo que antes de la firma de los contratos por el gobernador, su función era la de revisar su legalidad, actividad que consistía en verificar el filtro del DAJ<sup>506</sup>, sin embargo, las preguntas de la Fiscalía fueron genéricas sin profundizar sobre la fase previa de los contratos N°. 020, 145 y 408 de 2002.

No obstante, manifestar que fue el encargado de elaborar el *“procedimiento previo del contrato N°. 020”*, el cual, en todo caso, tuvo el visto bueno del DAJ, no fue interrogado en detalle sobre cómo se desarrolló el procedimiento de verificación del cumplimiento de la ley en la etapa precontractual al interior del despacho del gobernador. Vacíos que no fueron superados en la ampliación de su testimonio en

<sup>505</sup> Cfr. Folios 170 a 176 del cuaderno anexo original N°. 57. Y Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

<sup>506</sup> Cfr. Testimonio de 11 de septiembre de 2019. Récord: 11:55.

la etapa de juicio en la cual ratificó las generalidades de los trámites<sup>507</sup>.

En suma, es imposible reconocer sin dubitación alguna que el acusado orientó, vigiló y controló que el trámite de estos contratos se adelantara con apego a los principios de la contratación pública para reconocer a su favor el principio de confianza, pues además de lo ya analizado no se averiguó si a través de circulares o instrucciones verbales o escritas lo hizo, pues ello no fue objeto de pesquisa y los documentos aportados por la defensa se relacionan con instrucciones sobre la ejecución de los contratos<sup>508</sup> y austeridad del gasto<sup>509</sup>. Nada se investigó a pesar de que los testigos y la defensa aportaron elementos de prueba de los cuales se colige que había controles esparcidos en diferentes dependencias sobre la forma en que debía desarrollarse el trámite, los informes que debían hacerse y los requisitos a cumplir para la revisión del DAJ.

El desorden en el archivo de documentos fue resaltado por la Fiscalía en la acusación y ratificado por CARLOS ENRÍQUE POLANÍA FIERRO<sup>510</sup> (funcionario de la administración en tiempo posterior), quien aseguró que no había una metodología consolidada para el efecto en la época de los hechos, testimonio creíble como quiera que ofició como el líder del proceso de la reorganización y centralización documental a partir de 2003.

<sup>507</sup> Cfr. Audiencia pública. Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

<sup>508</sup> Cfr. Circular de junio 26 de 2002 sobre solicitud de certificación de las comunidades beneficiadas con obras del departamento.

<sup>509</sup> Cfr. Circular de marzo de 2001.

<sup>510</sup> Cfr. Testimonio de 11 de septiembre de 2019. Récord:

Por su parte, TRUJILLO HERNÁNDEZ, exsecretario de Hacienda, da cuenta de un sinnúmero de trámites realizados en diversas dependencias, razón por la cual se implementó un "sistema" que no "dejaba pasar" nada que no tuviera soporte, el cual era una especie de programa de cómputo que dicho sea de paso nunca fue inspeccionado<sup>511</sup> para por ese medio esclarecer las dudas que recaen sobre estos aspectos.

Lo cierto es que según TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>512</sup>, FERNÁNDEZ CORREA<sup>513</sup>, QUESADA TRUJILLO<sup>514</sup> y PAREDES GUERRERO<sup>515</sup>, el gobernador daba instrucciones de la forma en que debía realizarse el proceso contractual, de lo cual debían rendir informes escritos y verbalmente en los Consejos de Gobierno o en las reuniones de rendición de cuentas; sin embargo, dichas orientaciones no fueron constatadas por la Fiscalía, no se estableció en que consistieron, no se probó, se insiste, qué mecanismos fueron diseñados por el gobernador para vigilar y controlar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en el trámite por parte de los funcionarios que participaban en él, y si los mismos fueron cumplidos por qué personas, y a través de ellos determinar por qué razón firmó las minutas sin detectar el incumplimiento de los mismos.

Desde esa perspectiva, se destaca que la Fiscalía no esclareció si en las actas de los Consejos de Gobierno aparece información sobre tales controles, se limitó a inspeccionar las carpetas de los contratos a pesar que PAREDES GUERRERO,

<sup>511</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Récord: 55:55.

<sup>512</sup> Cfr. Audiencia Pública. Testimonio de 9 de septiembre de 2019.

<sup>513</sup> Cfr. Folios 67 a 73 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>514</sup> Cfr. Folios 87 a 88 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>515</sup> Cfr. Audiencia Pública. Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

QUESADA TRUJILLO y TRUJILLO HERNÁNDEZ, advirtieron que los pormenores de los contratos eran socializados en esas reuniones. Estas afirmaciones no prueban per se que el enjuiciado fue enterado de irregularidades en el trámite, pues se ignora exactamente qué fue lo allí tratado.

Los testimonios de QUESADA TRUJILLO<sup>516</sup>, TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>517</sup>, FERNÁNDEZ CORREA<sup>518</sup> y PAREDES GUERRERO<sup>519</sup> y los documentos hallados en cada contrato, respaldan el argumento del acusado relativo a que el “pensamiento jurídico” de su administración estaba en el DAJ, refiriéndose a que este organismo revisaba antes de que él firmara los contratos y que su labor de vigilancia y control en los asuntos contractuales se llevaba a cabo en los Consejos de Gobierno, en los cuales cada Secretario le presentaba informes de la etapa precontractual, en cuyo desarrollo nadie le advirtió de irregularidades.

Pese a la mención de controles que hicieron estos testigos y de la forma en que se cumplían, la Fiscalía no profundizó en el contenido de los informes presentados por los encargados del trámite, por lo tanto, no los adosó en físico para conocer en qué términos eran rendidos sobre sus avances, y los testigos se limitaron a mencionar generalidades sin especificar en particular cómo se hizo el seguimiento, vigilancia y control, desconociéndose si en realidad informaron al aforado de la presencia de anomalías.

<sup>516</sup> Cfr. Folios 87 a 88 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>517</sup> Cfr. Audiencia Pública. Testimonio de 9 de septiembre de 2019.

<sup>518</sup> Cfr. Folios 67 a 73 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>519</sup> Cfr. Audiencia Pública. Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

De otro lado, no se probó ningún vínculo de CÁRDENAS CHÁVEZ con los contratistas, a quienes jamás se llamó a declarar sobre los hechos.

Existiendo estas dudas es imposible atribuirle jurídicamente la comisión de estos delitos.

**2.1.1.1.1.3.3.4.2. Análisis de los contratos firmados por MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS.**

La Fiscalía acusó a CÁRDENAS CHÁVEZ como autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en la modalidad de omisión impropia o de comisión por omisión, en relación con los contratos cuyo trámite y celebración delegó en los Secretarios de despacho, por pretermitir los deberes de dirección, control y vigilancia sobre las actuaciones de los delegatarios, permitiendo su celebración incumpliendo los requisitos legales esenciales en su trámite.

Pues bien, además de las modalidades activas de este delito contempladas en el artículo 410 del Código Penal, la jurisprudencia viene aceptando la comisión por omisión en los casos en que el trámite y celebración de los contratos, hayan sido delegados por el ordenador del gasto, fundada en la posición de garante<sup>520</sup> regulada por el artículo 25 del Código Penal.

Los delitos de omisión en general se fundan en el principio de la solidaridad humana, y se presentan cuando

<sup>520</sup> Cfr. CSJ AP3505-2014, rad. 42930; y CSJ SP 27 julio 2006, rad. 25536, entre otras.

determinadas personas deben responder penalmente por dejar de realizar una acción tendiente a proteger un bien jurídico, o por no impedir el resultado típico estando obligadas a hacerlo, cuyo sustento constitucional se encuentra en los artículos 1° y 95-2 superiores<sup>521</sup>.

Con esa especie de delitos el Estado responde a la necesidad de sancionar comportamientos pasivos consistentes en dejar hacer determinada obligación o no evitar la producción de un resultado teniendo el deber de hacerlo. Son de dos clases: (i) la omisión propia, evento en el cual la norma obliga al agente a realizar determinado comportamiento, castigando la simple infracción a un deber de actuar<sup>522</sup>; y (ii) la omisión impropia (comisión por omisión), caso en el que el sujeto activo adopta con respecto a determinados bienes jurídicos la posición de garante, teniendo el deber concreto de actuar para evitar que se produzca el resultado<sup>523</sup>.

De lo anterior se deriva que la omisión impropia exige los siguientes presupuestos: (i) un sujeto activo con posición de garante; (ii) la obligación de éste de evitar la producción de un resultado; (iii) la infracción al deber de actuar; y (iv) la producción de un resultado que el agente tenía la capacidad de evitar<sup>524</sup>.

<sup>521</sup> Cfr. CSJ, SP 5 diciembre 2011, rad. 35899.

<sup>522</sup> Cfr. Llamados también puros de omisión en los cuales se sanciona la mera no realización de una acción que el sujeto podía llevar a cabo en la concreta situación en que se hallaba. Cfr. CEREZO MIR José. Derecho Penal, Parte General. Buenos Aires: reimpresión. 2013. Página 976.

<sup>523</sup> Cfr. CSJ, SP 5 diciembre 2011, rad. 35899. Denominados impropios de omisión hay implícito un mandato de realizar una acción tendente a evitar la producción de un resultado delictivo, de tal modo que si este finalmente se produce se le imputa al omitente que no lo impidió pudiendo hacerlo. Cfr. CEREZO MIR José. Derecho Penal, Parte General. Buenos Aires: reimpresión. 2013. Página 976.

<sup>524</sup> Cfr. CSJ, SP 5 diciembre 2011, rad. 35899.

La Corte Constitucional también ha admitido tal postura argumentando que cuando el sujeto agente tiene dentro de sus competencias deberes de protección de determinados bienes jurídicos, en el juicio de imputación es accesorio precisar si quebrantó la norma mediante acción u omisión:

*(...) Si alguien tiene deberes de seguridad en el tráfico, lo trascendente para la imputación es si esa persona desplegó deberes de diligencia para evitar que el peligro creado no excediera los límites de lo prohibido. Si se es garante, no interesa si el sujeto originó un curso causal (acción) o no impidió el desarrollo del mismo (omisión), sino, si ha cumplido con los deberes de seguridad que le impone el ejercicio de una actividad peligrosa. Lo mismo acontece, cuando en virtud de relaciones institucionales se tiene el deber de resguardar un determinado bien jurídico contra determinados riesgos.*

*Conclusión: si una persona tiene dentro de su ámbito de competencia deberes de seguridad en el tráfico o de protección frente a determinados bienes jurídicos, en el juicio de imputación es totalmente accesorio precisar si los quebrantó mediante una conducta activa<sup>525</sup>.*

La posición de garante es el deber jurídico que tiene el autor de evitar un resultado típico que lo obliga a obrar para impedir que se produzca cuando es evitable, por tanto, si quien tiene esa obligación la incumple y con ello hace surgir un evento lesivo que podía ser impedido, abandona tal posición de garante.

El fundamento normativo se encuentra en el artículo 25 del Código Penal, según el cual los comportamientos omisivos de los sujetos que tienen el deber jurídico de impedir el resultado típico, sea por tener a cargo la protección del bien jurídico protegido o por habersele encomendado la garantía de

<sup>525</sup> Cfr. CC SU-1184-2001.

una fuente del riesgo, tienen la misma sanción de quienes cometen activamente el delito<sup>526</sup>:

**“ARTÍCULO 25. ACCIÓN Y OMISIÓN.** *La conducta punible puede ser realizada por acción o por omisión.*

*Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevara a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal. A tal efecto, se requiere que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido, o que se le haya encomendado como garante la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución o a la ley.*

*Son constitutivas de posiciones de garantía las siguientes situaciones:*

- 1. Cuando se asuma voluntariamente la protección real de una persona o de una fuente de riesgo, dentro del propio ámbito de dominio.*
- 2. Cuando exista una estrecha comunidad de vida entre personas.*
- 3. Cuando se emprenda la realización de una actividad riesgosa por varias personas.*
- 4. Cuando se haya creado precedentemente una situación antijurídica de riesgo próximo para el bien jurídico correspondiente.*

**PARÁGRAFO.** *Los numerales 1, 2, 3 y 4 sólo se tendrán en cuenta en relación con las conductas punibles delictuales que atenten contra la vida e integridad personal, la libertad individual, y la libertad y formación sexuales.”*

La posición de garante no opera de manera abstracta, pues independientemente de que se tenga previamente o asuma el rol, es lo cierto que la atribución de responsabilidad penal demanda no solo conocimiento respecto de la existencia del riesgo específico, sino la posibilidad material de evitación, en tanto el nexo causal se construye precisamente a partir de la demostración de estos dos elementos y la verificación de su incidencia causal en el resultado<sup>527</sup>.

<sup>526</sup> Cfr. CSJ, SP 5 diciembre 2011, rad. 35899.

<sup>527</sup> Cfr. CSJ SP14547-2016, rad. 46604.



Esta Corte viene reconociendo la posibilidad de la comisión de los delitos por omisión impropia en relación con bienes jurídicos distintos de los señalados en el inciso tercero citado, admitiendo la aplicación genérica de la posición de garante, pues esta no se circunscribe exclusivamente a esos eventos<sup>528</sup>.

Ahora bien, en criterio de la Sala en la delegación contractual existe una innegable relación entre la producción de un resultado lesivo y el deber que asiste al ordenador del gasto de evitarlo, lo cual implica la posición de garante como quiera que debe velar porque en el trámite, celebración y liquidación de los contratos se cumplan los principios de la contratación pública ejerciendo los deberes jurídicos de dirección, coordinación, vigilancia y control durante todo el proceso contractual, que de pretermitirlo ocasionando el resultado previsto en artículo 410 del Código Penal pese a estar en capacidad de evitarlo, responderá como autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en comisión por omisión.

Deber que surge de su condición de representante legal de la entidad y ordenador del gasto derivado de los artículos 209 y 305 de la Carta Política y 11 y 26 de la Ley 80 de 1993, en cuanto se le asigna la atribución de dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y la de ordenar y dirigir la actividad contractual.

<sup>528</sup> Cfr. CSJ SP 26 de abril 2007, rad. 25889; CSJ SP, 27 julio de 2006, rad. 25536; CSJ SP 5 diciembre de 2011, rad. 35899, entre otras.

En ese orden, para determinar si al sujeto activo de la conducta le es atribuible jurídicamente la conducta típica, es menester verificar si con la omisión al deber creó un riesgo jurídico desaprobado al bien protegido y si este se concretó en el resultado típico; es decir, el operador judicial debe constatar si efectivamente el acusado omitió la obligación de dirigir, instruir, vigilar y controlar las facultades delegadas estando en capacidad de hacerlo, y que como consecuencia de ello haya ocasionado el resultado previsto en el tipo penal de tramitar, celebrar o liquidar un contrato ilegal.

Siendo un delito de resultado la imputación jurídica se debe analizar en la relación de causalidad como elemento del tipo objetivo que es.

En particular, respecto a los contratos N°. 029, 042, 036, 053, 054 y 060 de 2002, como se concluyó *up supra*, se acreditó que no se realizaron los estudios previos de conveniencia que justificaran su necesidad y posibilidad de realización; sin embargo, el proceso no demostró más allá de toda duda que la conducta pueda endilgarse jurídicamente al acusado por haber omitido cumplir los deberes de dirección, vigilancia y control.

Las dudas que se determinan en esta sentencia, impiden establecer si actuó amparado o no en el principio de confianza como lo pregonan el Ministerio Público y la bancada de la defensa<sup>529</sup>, pues se ignora si realmente inobservó o por el

---

<sup>529</sup> Cuando expuso en su alegato conclusivo que todos los contratos fueron delegados por el Departamento Administrativo Jurídico.

contrario cumplió los deberes a que estaba obligado por virtud de la delegación.

En este orden, las pruebas no enseñan cuáles fueron las instrucciones que eventualmente hubiese transmitido a la delegataria y a los encargados del trámite para que conocieran y tuvieran en cuenta los planes, metas y programas institucionales; tampoco señalan si ejerció control sobre su cumplimiento y en caso positivo, qué tipo de revisión, inspección, examen y exploración adelantó para constatarlo, y proceder a revocar la delegación en caso de no venirse haciendo.

No se desentrañó, contrario al pregonar de la defensa técnica y del Ministerio Público, si por virtud de la confianza no verificó el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en el trámite por parte de la delegataria, convencido que venían realizando las atribuciones adecuadamente, según los controles por él diseñados.

Ciertamente, el procesado en 2002 en calidad de Gobernador tenía el deber de hacer cumplir la ley de contratación estatal, ya que ostentaba la competencia para dirigir la contratación (artículo 11 de la Ley 80 de 1993).

Según el Decreto N°. 026 de 2001, CÁRDENAS CHÁVEZ delegó la facultad de tramitar y celebrar los contratos con el fin de dar agilidad y eficiencia a la gestión administrativa<sup>530</sup> en los Secretarios de Despacho, hasta el equivalente a

---

<sup>530</sup> Cfr. Folios 99-103 del cuaderno anexo N°. 1.

seiscientos (600) salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$185.400.000)<sup>531</sup>.

A través de la Ordenanza N°. 055 de 2001, fue transformada la Oficina Jurídica en el Departamento Administrativo Jurídico, cuyas funciones en materia de contratación, fueron: (i) *“Ejercer la dirección y orientación del sistema jurídico desconcentrado en las Secretarías, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas del orden departamental”*; y (ii) *“Emitir conceptos jurídicos sobre los asuntos que le solicite el Gobernador, los Secretarios (...)”*<sup>532</sup>.

Ahora, a tenor de lo declarado por HERNANDO QUESADA TRUJILLO<sup>533</sup>, EDUARDO CUENCA ANDRADE<sup>534</sup>, SANDRA ELIZABETH FERNÁNDEZ CORREA<sup>535</sup>, CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ y JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO, en cada secretaría se realizaba el trámite precontractual, sin embargo, en estos contratos la Fiscalía no determinó qué personas estuvieron a cargo de él en la Secretaría General, tampoco qué servidores intervinieron para haberlas escuchado con el fin de establecer cómo se adelantó, qué medidas adoptó el acusado directamente o por interpuesta persona; qué órdenes expidió sobre el cumplimiento de los principios de la contratación pública y qué metodología utilizó para controlar y vigilar su observancia. No averiguó en particular cuál fue la trazabilidad en su interior, ignorándose los procedimientos impulsados en esa dependencia previo a la

<sup>531</sup> Cfr. El salario mínimo legal vigente para 2002 era \$ 309.000,00.

<sup>532</sup> Cfr. Folios 168 a 175 del cuaderno anexo N°. 1.

<sup>533</sup> Cfr. Testimonio de 3 de septiembre de 2013. Folios 81 a 88 del cuaderno anexo original N°. 57.

<sup>534</sup> Cfr. Testimonio de 3 de septiembre de 2013. 54 a 58 del cuaderno anexo original N°. 57.

<sup>535</sup> Cfr. Testimonio de 3 de septiembre de 2013. 67 a 77 del cuaderno anexo original N°. 57.

suscripción por parte de MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS.

Si bien obra prueba trasladada de la investigación disciplinaria seguida en contra de QUESADA TRUJILLO, CUENCA ANDRADE, GUZMÁN OLIVEROS y CÁRDENAS CHÁVEZ, la misma es incompleta, pues no se trajo la versión dada por GUZMÁN OLIVEROS y el único testimonio con el que se cuenta es el de FRANCISCO JOSÉ PALACIO PINEDA<sup>536</sup>, contratista del N°. 042, quién exiguamente dijo que presentó una propuesta sin profundizar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la convocatoria.

Pese a que la Procuraduría informó que el expediente era voluminoso, la Fiscalía no practicó inspección judicial para allegar los medios de conocimiento pertinentes. Los trasladados son insuficientes para determinar las incidencias de los trámites, las actividades que pudo llevar a cabo el acusado para orientar e instruir a la delegataria, y los dispositivos directos o a través de otros funcionarios para controlar su cumplimiento.

No siguió la Fiscalía una línea investigativa tendiente a constatar que el procesado hubiese fijado las reglas de la delegación, se restringió a allegar la documentación que integra las carpetas de cada contrato, a trasladar de manera incompleta las pruebas del proceso disciplinario y a recibir los testimonios de QUESADA TRUJILLO, CUENCA ANDRADE, PAREDES GUERRERO, FERNÁNDEZ CORREA y ULPIANO PLAZAS PASTRANA<sup>537</sup>, quienes no suministraron información sobre los

<sup>536</sup> Cfr. Testimonio de 27 de junio de 2006. Folios 163 a 165 del cuaderno anexo original N°. 5.

<sup>537</sup> Ingeniero que no intervino en los actos jurídicos suscritos por GUZMÁN OLIVEROS.

hechos relevantes para el esclarecimiento de los acontecimientos.

Las carpetas de cada contrato aluden al trámite, pero no a la coexistencia de alguna orientación general o particular transmitida por el procesado a la Secretaría General, en consecuencia, se ignora si evidentemente las impartió con incidencia en la metodología a utilizar respecto a aspectos como la modalidad de la contratación, o los parámetros que se debían tener en cuenta para seleccionar al contratista.

Existe un documento sin firma denominado "*procedimiento para contratación directa del departamento del Huila Vigencia 2002*", el cual establece los parámetros de las cuantías y el procedimiento a seguir, en cuya parte inferior se lee la siguiente "nota":

*\*-Es FUNDAMENTAL precisar, que, en la contratación directa el Jefe o el Representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, DEBE tener en cuenta que la selección del contratista debe garantizar el cumplimiento de los principios de ECONOMÍA, TRANSPARENCIA y en especial el DEBER DE SELECCIÓN OBJETIVA, establecidos en la Ley 80 de 1993<sup>538</sup>.*

Instrucción por la cual no se indagó. No se estableció cómo se cumplió esa labor y si hubo medios de vigilancia para su verificación, tampoco se determinó su origen, la metodología de cumplimiento y la participación del acusado en su confección, razón por la cual no se puede aseverar como lo hace la Fiscalía, que el acto de delegación fue para violar la ley, ya que no hay evidencia que acredite que manipuló el proceso de adjudicación con miras a favorecer los intereses de los contratistas.

<sup>538</sup> Cfr. Folio 208 del cuaderno anexo original N°. 4.

Desde esa óptica, no se allegaron las actas de los consejos de gobierno en los que se plasmaran orientaciones impartidas por el acusado, pese a conocerse desde el inicio que en ese escenario se debatían esos aspectos, así lo aseguraron QUESADA TRUJILLO<sup>539</sup> y TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>540</sup>, manifestando que sobre el trámite contractual se rendían informes escritos y verbales al acusado en los Consejos de Gobierno o en los actos de rendición de cuentas de la administración.

Fue QUESADA TRUJILLO quien aportó un documento denominado *"Instructivos para el trámite de contratos y/o convenios"* de *"enero 2002"* dirigido a *"Secretarios de Despacho, Director de Planeación, Oficinas Asesora, Establecimientos Públicos y demás funcionarios de la administración departamental"*, suscrito por YESID LLANOS RINCÓN, Secretario de Hacienda y EDUARDO CUENCA ANDRADE, Jefe de la Oficina Jurídica; sin embargo, no inquirió si tales directrices también fueron recibidas en la Secretaría General, puesto que el primero pese a haber sido decretado su testimonio en audiencia pública falleció antes y, al segundo, jamás se le preguntó por su contenido y alcance<sup>541</sup>.

No obstante, que en el acto de delegación se incluyó la obligación de los delegatarios de rendir informes al gobernador sobre la liquidación de los contratos, nada se ahondó al respecto, vacío que de haber sido llenado hubiese ofrecido

<sup>539</sup> Folio 81 a 88 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>540</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Secretario de Hacienda en la administración del acusado.

<sup>541</sup> Cfr. Folios 102 a 104 del cuaderno anexo original N°. 56. Documento aportado por HERNANDO QUESADA TRUJILLO el 3 de septiembre de 2013.

elementos de juicio importantes para determinar el cumplimiento o no del deber jurídico que le concernía a CÁRDENAS CHÁVEZ<sup>542</sup>.

En el instructivo de "enero 2002" se dispuso que "el responsable de los contratos" rindiera informes y los enviará al "responsable" en la Secretaría de Hacienda para consolidarlos y remitirlos a las entidades de control; directiva sobre cuyo cumplimiento no se auscultó, de modo que en caso de haberse observado se ignora cómo se desarrolló y si sus resultados fueron dados a conocer al inculcado porque ni siquiera se recibió el testimonio de EFRAÍN PÉREZ CERQUERA, funcionario señalado como el encargado de consolidar los informes<sup>543</sup>.

Así entonces, la aseveración hecha por la Fiscalía respecto a que nunca se cumplió con dicha obligación no es incontrovertible, por la ausencia de actos de investigación en esa línea.

De otra parte, no existe ninguna prueba referente a que los procesos contractuales hubiesen sido manejados por el acusado, pues los testigos QUESADA TRUJILLO, FERNÁNDEZ CORREA, CUENCA ANDRADE y TRUJILLO HERNÁNDEZ, no dieron cuenta de ello y si bien refirieron que dio instrucciones para el cumplimiento de la ley en el trámite, no lo ubican como un eslabón relevante en esa fase, ni refirieron haberse reunido con él para tratar esos temas; tampoco expresaron haber sido presionados por él para favorecer a los contratistas, simplemente se limitaron a describir el proceso precontractual genéricamente.

<sup>542</sup> La defensa en el anexo original N°. 54 aportó documentos que no demuestran con certeza las instrucciones dadas por el acusado frente al trámite de los contratos N°. 029, 036, 053, 054 y 060 de 2002.

<sup>543</sup> Cfr. Folios 23 a 25 del cuaderno anexo original N°. 54.



No manifestaron que en alguna oportunidad le hubiesen comunicado el cumplimiento o la inobservancia de los requisitos legales esenciales, o haberle informado previo a la firma de las minutas por parte del delegatario. Aspectos que no fueron objeto de pesquisas en el proceso, desconociéndose la forma concreta en que el acusado revisó lo actuado por sus delegatarios, si fue que lo hizo, ya que ningún testigo declara sobre ello.

Respecto a esta materia, siendo importante para acreditar el vínculo permanente y activo entre el gobernador y los funcionarios delegatarios, ninguna labor investigativa cursó para determinar si a GUZMÁN OLIVEROS le fue comunicada alguna política, plan o meta institucional sobre la forma en que debía desarrollarse el trámite.

Lagunas que persisten tras apreciar los testimonios de FERNÁNDEZ CORREA<sup>544</sup> y CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>545</sup>, quienes conocieron el trámite general pero solo informaron sobre el marco dentro del cual ejercieron sus funciones en 2002, sin aportar elementos de conocimiento dirigidos a esclarecer estos aspectos. La primera mencionó globalmente la existencia de circulares sobre el cumplimiento de la ley contractual sin decir su contenido y, el segundo, refirió la implementación de controles "exhaustivos"<sup>546</sup> sin manifestar en concreto en qué consistieron.

Tampoco obran pruebas que se refieran a labores de vigilancia realizadas por el procesado a los trámites y decisiones

<sup>544</sup> Cfr. Folios 67 a 73 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>545</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019.

<sup>546</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019. Récord: 59:33.

adoptadas por la Secretaría General y el Departamento Administrativo Jurídico, para asegurarse de que se estaba cumpliendo con la ley, y de hacerse reasumir las funciones delegadas.

No se probó que la confianza generada en el supuesto cumplimiento de sus atribuciones fue la que lo condujo a no verificar el acatamiento de los requisitos legales esenciales de los servidores de la Secretaría General, ni que el delegatario estuviese controlando el trámite; convencido erradamente que venían observando las facultades a ellos encomendadas.

Las carpetas de los contratos y los testimonios de QUESADA TRUJILLO<sup>547</sup>, CUENCA ANDRADE<sup>548</sup>, FERNÁNDEZ CORREA<sup>549</sup>, PAREDES GUERRERO<sup>550</sup> y TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>551</sup>, se repite, no contienen información a través de la cual se pueda establecer con seguridad que el inculpatado hubiese omitido la vigilancia, orientación y control de los funcionarios delegatarios.

No basta con aducir que se cumplió el Decreto N°. 0026 de 2001 y la Ley contractual para colegir que CÁRDENAS CHÁVEZ ejerció de manera adecuada sus atribuciones, pues no existe certeza si lo hizo o no.

Incluso, entre CUENCA ANDRADE, exdirector del DAJ y QUESADA TRUJILLO, se produjo un debate sobre la forma en que la primera dependencia realizaba su labor de asesoría, sin

<sup>547</sup> Cfr. Folios 81 a 88 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>548</sup> Cfr. Folios 54 a 58 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>549</sup> Cfr. Folios 67 a 73 del cuaderno anexo original N°. 56.

<sup>550</sup> Cfr. Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

<sup>551</sup> Cfr. Testimonio de 9 de septiembre de 2019.

embargo, la responsable del trámite fue la Secretaría General cuyo control lo ejercía el DAJ según, CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ, exsecretario de Hacienda.

CÁRDENAS CHÁVEZ en audiencia pública adujo que estaba seguro que en el trámite no hubo anomalías, convencido que el Departamento Administrativo Jurídico cumplió su función de revisión, no obstante, se reitera una vez más, no se demostró que hubiese inobservado como tampoco cumplido los deberes jurídicos que le concernían para reconocer que confiado en que los delegatarios venían haciendo lo mismo, no procedió a revocar la delegación.

Como si no fuera suficiente lo anterior, no se estableció el organigrama de la Secretaría General, pues de acuerdo a la prueba testimonial cada unidad ejecutora contaba con asesores jurídicos no solo allí sino en la oficina de planeación, sin embargo, no se indagó sobre ese control para determinar cómo se adelantaba, por qué persona, si en relación con los contratos se hizo, y si de los resultados se informó al procesado.

El expediente tampoco aclaró y mucho menos demostró que el aforado era consciente de las anomalías presentadas en el trámite y que controló irregularmente las funciones delegadas.

En efecto, como se viene demostrando es claro que no se acreditó la concurrencia o no del principio de confianza, empero, también es verdad que no obra prueba irrefutable, como lo sostiene la Fiscalía, de que CÁRDENAS CHÁVEZ conociera las anomalías por haber amañado el trámite contractual.

Además, no hay pruebas que transmitan a la Sala el convencimiento de que intencionalmente haya originado el desconocimiento de los requisitos legales esenciales, lo cual implicaba el conocimiento de cada ilegalidad o que haya propiciado las anomalías omitiendo la vigilancia y control que le correspondía ejercer.

En ese orden, a la actuación procesal nunca llegaron los testimonios de los contratistas para averiguar por los posibles vínculos con el acusado, salvo el de FRANCISCO JOSÉ PALACIO PINEDA, Representante Legal de MODERLINE, seleccionado en el acuerdo jurídico N°. 042 de 2002, prueba que fue trasladada del proceso disciplinario, a quien solamente se le preguntó sobre las condiciones en que presentó la oferta<sup>552</sup>.

Respecto al argumento esgrimido por el Ministerio Público de la concurrencia de un error de tipo soportado en el principio de confianza, en cuanto considera que la obligación de verificar los requisitos esenciales fue cumplida por la Secretaría General y el Departamento Administrativo Jurídico, estimando que CÁRDENAS CHÁVEZ no estaba obligado a verificar y vigilar ningún trámite, pues obró convencido de que esas dependencias habían hecho tal labor; se reitera que esa posibilidad no fue probada, pues ni siquiera se demostró que hubiese cumplido con las facultades legales que la delegación de él demandaba.

---

<sup>552</sup> Cfr. Testimonio de 27 de junio de 2006.

En estas condiciones, al persistir dudas insuperables sobre la responsabilidad del procesado, se absolverá por estos contratos.

**2.1.1.1.1.3.3.4.1. Análisis de los contratos firmados por HERNANDO QUESADA TRUJILLO**

Como atrás se vio, en los contratos N°. 106, 112, 121, 131, 180, 189, 205, 216, 254, 280, 285, 311, 320, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448 y 571 de 2002, se acreditó que no se realizaron los estudios previos de conveniencia. Respecto de la segunda infracción, el ente de investigación solo evidenció el cargo en el contrato 205 de 2002, al probar que la adjudicación fue producto del capricho para favorecer al contratista.

En los primeros contratos no se hicieron los estudios previos legalmente requeridos, dado que en las carpetas no se hallaron los análisis de orden técnico, financiero y jurídico para determinar su viabilidad y establecer la conveniencia o no de los objetos contractuales. Adicionalmente, en el contrato N°. 205 de 2002 se vulneró el deber de selección objetiva y el principio de transparencia porque pese a las deficiencias de las propuestas, se seleccionó arbitrariamente una oferta en la que solo se puso el valor del contrato sin especificar las características de la labor que ejecutarían.

Sin embargo, estas anomalías no se pueden atribuir al acusado porque no se probó sin equívoco que hubiese omitido ejecutar los deberes de instrucción, vigilancia y control de las funciones delegadas, para determinar si HERNANDO

QUESADA TRUJILLO las estaba cumpliendo con apego a la Ley, o en caso contrario proceder a reasumir las atribuciones y evitar la transgresión de la ley.

Si no se comprobó lo anterior menos se probó que CÁRDENAS CHÁVEZ confiando en que los delegatarios venían cumpliendo con su deber, se abstuvo de reasumir las funciones argumentando que *"todos los contratos"* fueron revisados por el DAJ, sin que se le informara de irregularidad alguna:

Según la prueba documental y los testimonios rendidos por HERNANDO QUESADA TRUJILLO, EDUARDO CUENCA ANDRADE, SANDRA FERNÁNDEZ CORREA, JAIRO ERNESTO PAREDES GUERRERO y CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ, cada Secretaría realizaba el trámite delegado apoyada por el DAJ; sin embargo, la Fiscalía no realizó averiguaciones para esclarecer cuál era el método aplicado, ni siquiera aclaró cómo funcionaba su estructura interna, dependencia que, además, tenía su propio asesor jurídico, técnicos encargados de los estudios y un delegado en la Oficina de Presupuesto, según lo aseguraron TRUJILLO HERNÁNDEZ<sup>553</sup> y CUENCA ANDRADE; menos averiguó cuál fue la participación del aforado en el trámite y en la celebración de los contratos.

Obsérvese que el dicho de TRUJILLO HERNÁNDEZ respecto de la existencia de un *"responsable de cada Secretaría"* para el trámite, se corroboró con la circular informativa de julio 29 de 2002 signada por este, sobre el

---

<sup>553</sup>Cfr. Testimonio de 11 de septiembre de 2019.

manejo de la información dirigida a los “responsables del presupuesto” de cada dependencia, la que estaba en consonancia con la circular de marzo de 2001 suscrita por el acusado sobre la implementación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información Financiera, en virtud de la cual cada secretaria debía ubicar un funcionario en la Secretaría de Hacienda conforme se había ordenado en un Consejo de Gobierno, sin investigarse cómo funcionó ese control, qué originó la medida, si la iniciativa fue del inculcado, si respecto al mismo se debía rendir informes, de ser así, cuál era la manera en qué se hacía. Información importante para aclarar las vacilaciones existentes respecto al efectivo cumplimiento del deber jurídico por parte de CÁRDENAS CHÁVEZ.<sup>554</sup>

A pesar de que la persona designada para esa función fue ALDUBINA TRUJILLO HERNÁNDEZ, según oficio de enero de 2002 signado por LUZ MERCEDES CASTRO ESCOBAR, entonces Secretaria de Infraestructura, nunca se recibió su testimonio a sabiendas que era la “funcionaria responsable, en el proceso de contratos y/o convenios que celebre la Administración Departamental con personas naturales y jurídicas”<sup>555</sup>, quien hubiera aportado información valiosa sobre la manera en que se desarrolló el procedimiento en cada contrato, los controles implementados por el inculcado, si ello ocurrió, y si estos se cumplieron o fueron insuficientes.

Incluso, la Fiscalía se abstuvo de indagar por el “programa de sistemas” de la Secretaría de Hacienda que

<sup>554</sup> Cfr. Folios 15 a 22 del cuaderno anexo original N°. 54.

<sup>555</sup> Cfr. Folio 10 del cuaderno anexo original N°. 54.

efectuaba la lista de chequeo de los documentos previos a la firma de los contratos<sup>556</sup>, tema referido por el procesado aseverando que existía un “*software*”, el cual no fue inspeccionado, pese a que contenía un programa específico para controlar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la etapa precontractual, el cual “*no dejaba pasar nada*”. Jamás se averiguó quién era el responsable del sistema, ni cómo funcionaba, si se enteró de ello al acusado y si este ejerció algún control.

Si bien obra dentro del expediente como prueba trasladada piezas de las “*Resoluciones 602 y 603*” (Manual de Funciones), estas son precarias para establecer el rol de cada servidor al interior de la Secretaría de Vías para el cumplimiento de las instrucciones directas o indirectas dadas por CÁRDENAS CHÁVEZ, además, a QUESADA TRUJILLO no se le indagó acerca del trámite de cada contrato, solo se le preguntó genéricamente sobre la ausencia de estudios previos sin especificar los casos concretos. Menos se le inquirió cómo se realizaba la definición de las necesidades y si él indagado dio instrucciones sobre ello.

Ni siquiera fue inspeccionado el proceso disciplinario cuya compulsas de copias originó esta actuación, para traer las pruebas sobre las supuestas directrices dadas por el aforado, no obstante que el objeto de esas pesquisas fue verificar si se omitió la vigilancia y control de CÁRDENAS CHÁVEZ.

---

<sup>556</sup> Cfr. Testimonio de CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ de 9 de septiembre de 2019. Récor: 59:33.



Instrucciones que tampoco se hallaron en las carpetas de los contratos, las cuales aluden a un trámite en la Secretaría de Vías pero no corren memorandos del acusado al titular de la cartera, ni constancia procesal de su búsqueda por funcionarios del CTI; por lo tanto, se ignora si impartió instrucciones jurídicas y/o administrativas para aplicar en la fase previa respecto a la forma cómo debía elaborarse los estudios de las necesidades, las evaluaciones, las propuestas y la modalidad contractual que se debía aplicar, entre otros aspectos.

Sobre el particular, del proceso disciplinario se trasladó un cuadro sin firma respecto al *"procedimiento para contratación directa del departamento del Huila Vigencia 2002"*, con las cuantías, la normatividad a aplicar y el trámite a seguir, el cual recalcó que en la contratación directa *"el Jefe o el Representante de la entidad estatal, o el funcionario que hubiere delegado..."* debía tener en cuenta los principios de economía, transparencia y el deber de selección objetiva contenidos en la Ley 80 de 1993. Directriz genérica sobre la que no se indagó a fin de aclarar si se implementaron mecanismos por parte del acusado para que no se cometieran irregularidades, y que tiende a desvirtuar la afirmación de la Fiscalía de que el Decreto 0026 de 2001 de delegación se expidió para vulnerar la ley contractual, máxime si no se probó que el aforado hubiese manipulado el proceso de adjudicación para favorecer intereses particulares.

Si bien QUESADA TRUJILLO y TRUJILLO HERNÁNDEZ aseguraron que sobre el trámite se rendían informes escritos y verbales a CÁRDENAS CHÁVEZ en los Consejos de

Gobierno o en los actos de rendición de cuentas de la administración, la Fiscalía no libró orden tendiente a aportar las actas para verificar en qué términos se hizo. No es cierto, como lo aduce la Fiscalía, que estuviese enterado de las irregularidades porque los declarantes jamás reconocieron su existencia y no hay prueba que acredite que a CÁRDENAS CHÁVEZ se le informó de ello.

Incluso, QUESADA TRUJILLO allegó un *"instructivo para el trámite de contratos"* de *"enero 2002"*<sup>557</sup> dirigido a los *"Secretarios del Despacho"* y a otros jefes de oficinas, suscrito por YESID LLANOS RINCÓN, Secretario de Hacienda y EDUARDO CUENCA ANDRADE, Jefe de la Oficina Jurídica; sin acreditarse la injerencia del aforado en su confección, es decir, si ordenó su elaboración, y LLANOS RINCÓN falleció antes de rendir testimonio en el juicio, amén de que a CUENCA ANDRADE no se le preguntó sobre esta materia.

Documento que ratifica que la competencia del trámite contractual, recaía en:

*"(...) La Oficina Jurídica<sup>558</sup> revisará y enviará al Ordenador del Gasto respectivo, quien firmará y remitirá al responsable del manejo de contratos en su dependencia para continuar con los trámites respectivos. Es de advertir que la revisión jurídica, comprende solo la redacción del Proyecto y su ajuste a derecho, presumiendo la buena fe de los Ordenadores en cuanto a cifras, costos y antecedentes (...)"*.

En todo caso, para la revisión jurídica de los proyectos de contratos, en el mismo instrumento se diseñó un procedimiento a modo de forma de control y vigilancia indirecto del acusado, plasmado en un instructivo dirigido a

<sup>557</sup> Documento que junto a otros fue aportado también por la defensa, los cuales se encuentran en el anexo original N°. 54.

<sup>558</sup> Convertida en el Departamento Administrativo Jurídico por el Decreto 055 de 2001.

los jefes de las unidades ejecutoras, recomendaciones de las cuales no se aclaró si se cumplieron en cada contrato, y sobre la participación del enjuiciado en su implementación no fueron preguntados QUESADA TRUJILLO y CUENCA ANDRADE<sup>559</sup>. Ni siquiera se citó a NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO, quien dio el visto bueno a la mayoría de los contratos tramitados en la Secretaría de Vías<sup>560</sup> para que constatará de qué forma, si se hizo, se ejerció ese control, si se informaba al procesado y si era suficiente para evitar la vulneración de la ley.

Sobre este aspecto CUENCA ANDRADE admite que en ocasiones el estudio del DAJ incluía los antecedentes del trámite, aspecto sobre el cual no se aclaró en la actuación a pesar de que esa manifestación podría constituir una forma de tutela del procedimiento por parte del acusado<sup>561</sup>.

Si bien en el Decreto 0026 de 2001 de delegación se exigió la obligación de los delegatarios de rendir informes al despacho del gobernador sobre la liquidación de los contratos, ello no se documentó y a los testigos QUESADA TRUJILLO y TRUJILLO HERNÁNDEZ, se les preguntó teóricamente sobre la manera en que se cumplió u omitió dicho deber, sin ahondar en qué dependencia podrían estar para constatar su contenido y así verificar los temas tratados para tener claridad sobre si se cumplió o no con esa medida.

---

<sup>559</sup> Se debía acompañar a la revisión del DAJ: el oficio dirigido y firmado por el ordenador del gasto, el CDP, el Registro de proponentes, el certificado de existencia y representación legal, la prueba de la idoneidad del contratista cuando se trataba de persona natural, las cotizaciones, las invitaciones, la póliza de seriedad, el paz y salvo, el contrato numerado y el acto administrativo de "designación", "firmados y ejecutoriados".

<sup>560</sup> Contratos N°. 189, 205, 216, 254, 336, 337, 339, 340, 345, 404, 405, 409, 447, 448, y 571 de 2002.

<sup>561</sup> Cfr. Folios 54 a 58 del cuaderno anexo original N°. 56.

Dentro del legajo existen algunos documentos de 2002 aportados por la defensa como la circular de 26 de junio sobre el procedimiento para recibir obras por las comunidades beneficiadas y oficios de trámite entre la Secretaría de Vías y el DAJ<sup>562</sup>, de los cuales se colige que pudieron existir otros instructivos sobre el trámite de los contratos sin que fueran investigados. Ahora los mismos son insuficientes para sostener que el enjuiciado cumplió con su deber, porque la primera alude a obras ya ejecutadas y, las segundas, son comunicaciones respecto de los contratos N°. 145 y 212 de 2002, que no hacen parte del grupo cuyo trámite y celebración se delegó en la Secretaría de Vías.

Del mismo modo, los documentos aportados por la defensa sobre circulares firmadas por el encartado y los Secretarios de Hacienda y de Vías, no bastan para demostrar la omisión en el cumplimiento de las funciones por el enjuiciado dado que son generales y ninguno alude a los contratos delegados<sup>563</sup>.

De otra parte, no existe prueba que evidencie la posible manipulación del trámite por el procesado pues QUESADA TRUJILLO, FERNÁNDEZ CORREA, CUENCA ANDRADE y

<sup>562</sup> Para los contratos N°. 145 y 212 de 2002.

<sup>563</sup> Documentos que están en el cuaderno anexo original N°. 54; la circular de 26 de junio de 2002 (sobre solicitud de certificación a comunidades beneficiadas con obras del departamento) firmadas por el acusado; el oficio designando a la encargada de la contratación en la Secretaría de Vías, la circular N°. 01 de 25 de julio de 2002 firmada por NOÉ SANTIAGO PARADA PARDO sobre documentos a anexar para revisar los diferentes contratos; circular de 31 de mayo de 2002 de HERNANDO QUESADA TRUJILLO sobre el control de anticipo de los contratos; la circular informativa de julio 29 de 2002 firmada por CONSTANTINO TRUJILLO HERNÁNDEZ respecto del manejo y trámite de la información; circular de 30 de marzo de 2001 sobre austeridad del gasto firmada por el acusado; instructivo para trámite de contratos y/o convenios de "enero 2002" de YESID LLANOS RINCÓN (Secretario de Hacienda) y EDUARDO CUENCA ANDRADE (DAJ).

TRUJILLO HERNÁNDEZ, descartaron maniobras fraudulentas dirigidas a vulnerar la ley.

Tampoco manifestaron que previo a la firma de los contratos hayan comunicado anomalías a CÁRDENAS CHÁVEZ y se desconoce este cómo revisó lo actuado por sus delegatarios, sin que los testigos dieran cuenta de ello.

Perplejidades que persisten tras valorar los testimonios de FERNÁNDEZ CORREA, TRUJILLO HERNÁNDEZ, PAREDES GUERRERO, DEYCI MARTINA CABRERA OCHOA y CARLOS ENRÍQUE POLANÍA FIERRO, los tres primeros dieron a conocer aspectos generales del trámite, los dos últimos se refirieron a prácticas administrativas que generaron desorden, como la ausencia de unificación del archivo en una administración de la que no hicieron parte. Ninguno fue interrogado, ni se pronunciaron sobre el cumplimiento o no por parte del aforado de labores de control para constatar que esa labor también la estaba cumpliendo el delegatario previo a celebrar los contratos.

Se desconoce si fue HERNANDO QUESADA TRUJILLO, el acusado o el DAJ, quien le dio aval a la celebración de los contratos sin estudios previos de conveniencia y sobre la escogencia del contratista en el acuerdo de voluntades N°. 205<sup>564</sup>, y si CÁRDENAS CHÁVEZ ejerció la tutela del procedimiento en su condición de gobernador.

---

<sup>564</sup> En el cual como quedó demostrado *up supra* se seleccionó al contratista a pesar de que la cotización solo puso el valor de la obra a contratar sin especificar en qué consistía la labor.

Los documentos encontrados en las carpetas y los testimonios de QUESADA TRUJILLO, CUENCA ANDRADE, FERNÁNDEZ CORREA, PAREDES GUERRERO y TRUJILLO HERNÁNDEZ, no contienen información a través de la cual se concluya que el indagado hubiese omitido o vigilado y orientado la fase precontractual, pues sus atestaciones sobre el tema fueron generales.

Frente a este grupo de contratos el procesado adujo que, en el trámite y celebración por QUESADA TRUJILLO, estuvo convencido del cumplimiento de la ley y de que el DAJ realizó su labor de revisión, sin embargo, en el proceso no se demostró que hubiese omitido o estado atento a que esas atribuciones fueran cumplidas con arreglo a la Ley, lo cual lo habría conducido a confiar en que los delegatarios hicieran lo mismo.

Como la investigación no se ocupó de demostrar si CÁRDENAS CHÁVEZ conocía de la existencia de las irregularidades, ello no se suple aseverando que dentro de la gobernación había un entramado para violar la ley y que el decreto de delegación fue un eslabón, pues no se comprobó que dicho acto administrativo se hubiese expedido para dar visos de legalidad a la actuación.

En fin, no se demostró la responsabilidad del acusado, por consiguiente, la Sala no tiene otro camino que absolverlo por todos los cargos que se le formularon, aplicando el artículo 7° de la Ley 600 de 2000.

De otro lado, como se probó la violación de los requisitos legales esenciales en la etapa previa en los contratos investigados, sería del caso disponer la compulsación de copias para investigar penalmente a los funcionarios que participaron en esa fase; sin embargo, dada la fecha de los hechos la conducta penal está prescrita respecto de funcionarios diferentes a MARÍA MERCEDES GUZMÁN OLIVEROS y HERNANDO QUESADA TRUJILLO, a quienes la Fiscalía en la resolución de acusación compulsó copias para la investigación<sup>565</sup>.

### 3. Respuesta a otros argumentos de las partes

3.1. La contratación directa de menor cuantía no puede confundirse con el contrato sin formalidades plenas<sup>566</sup> como lo hace el Ministerio Público, al aducir respecto de los suscritos por el acusado que no era necesario estudios previos, actas de evaluación ni resoluciones de adjudicación.

Estos últimos son una excepción a la pauta general contenida en el artículo 39 de la Ley 80 de 1993, cuando su valor se halle dentro de los rangos previstos por la norma,

<sup>565</sup> Cfr. Folio 189 del cuaderno original N°. 4 de Fiscalía.

<sup>566</sup> Artículo 39 de la Ley 80 de 1993: **ARTÍCULO 39. DE LA FORMA DEL CONTRATO ESTATAL.** *Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales. PARÁGRAFO: no habrá lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando se trate de contratos cuyos valores correspondan a los que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales. (...) las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 500.000 inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 40 salarios mínimos legales mensuales (...).*

cifras concebidas, como ya se dijo, en función de los presupuestos anuales de las entidades respectivas. Ejemplo de ello es: las órdenes de trabajo, de obra, suministros o servicios, eventos diferentes a los casos aquí estudiados, en los que se imponía el cumplimiento de los requisitos legales en su trámite. En el caso presente el contrato sin formalidades plenas se adelantaba hasta 40 smlmv (\$12.360.000,00), hipótesis no cumplida en ninguno de los 34 contratos de este proceso.

3.2. El incumplimiento de la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivo) en la administración departamental no puede atribuirse al acusado ni ser el fundamento de una condena. Si bien es cierto que su objetivo es el de disponer de la documentación organizada de tal forma que la información institucional sea recuperable, también lo es que en el evento de incumplimiento ello no significa que quien deba responder finalmente sea el procesado, por el simple hecho de que su deber era entregar "*los archivos organizados*".

3.3. Como lo afirma la Fiscalía la estructuración del proyecto, su estabilidad, su inscripción en el Banco de Proyectos y el Plan de Desarrollo, *per se* no constituyen estudios previos como lo manifiestan la defensa y el Ministerio Público; sin embargo, cuando ellos contienen la necesidad del contrato, su justificación o la modalidad contractual, puede considerarse su conjunto como tales según la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>567</sup>, que no exigía para la época de los hechos un documento aparte, ni fórmulas sacramentales,

<sup>567</sup> Cfr. Cfr. CE, sentencia 26 octubre de 2017, Sección Segunda. Rad. 110001-032-5000-2013-00960-00 (2113-13).



sino que lo sustancial era evaluar si del contexto de trámites previos a la firma del contrato se daban por satisfechos.

No es cierto como lo aduce la Fiscalía que los trámites anteriores no integran la etapa previa del proceso contractual. Tampoco corresponde a la realidad la afirmación relativa a que la defensa confundió la *"planeación- vialización del proyecto"* con el procedimiento previo contractual, por el contrario, el apoderado del procesado quiso demostrar que los documentos suscritos ex ante a la firma constituían estudios previos conforme el criterio del Consejo de Estado, tesis que no salió avante porque no fue demostrada con los anexos allegados.

En conclusión, con fundamento en los argumentos precedentes, la Sala absolverá al procesado por todos los cargos formulados por la Fiscalía en la acusación.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ABSOLVER** a **JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ**, de condiciones civiles y personales referidas en ese fallo, ex Gobernador del Huila de los cargos que como responsable de los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, le fueron formulados.

**SEGUNDO:** Contra esta sentencia procede el recurso de apelación.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA**  
Magistrada  
*Aclaración de voto*

**LICENCIA**  
**JORGE EMILIO CALDAS VERA**  
Magistrado

  
**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS**  
Magistrado

  
**RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ**  
Secretario

2:40 PM  
27 October 2022  
C. Sala original  
125 de Sala 7  
5001 + Sentencia 128 FJ  
X S.V. 571 J  
JTB



República de Colombia  
Corte Suprema de Justicia  
Sala Especial de Primera Instancia

Rad. 48901  
JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ  
LEY 600 DE 2000

### **ACLARACIÓN DE VOTO**

Con el respeto y mesura de siempre, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Sala de absolver al otrora gobernador del Huila, JUAN DE JESÚS CÁRDENAS CHÁVEZ, del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, ante el surgimiento de duda insalvable en relación con los contratos suscritos directamente por él y los celebrados por la Secretaria General y el Secretario de Vías e Infraestructura del departamento, en virtud de la delegación de funciones para contratar otorgada por el mandatario, sin embargo, me permito exponer mi disenso en algunos tópicos de la argumentación, los cuales me llevan a aclarar el voto.

1. Como he puesto de presente en anteriores oportunidades<sup>1</sup>, considero que el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* no es de resultado, sino de mera actividad, categoría que influye al momento de analizar el criterio normativo de la imputación objetiva.

---

<sup>1</sup> Aclaraciones de voto a las sentencias SEP, 24 feb 2022, rad. 00255 y SEP, 17 mar 2022, rad. 00267.

Según la descripción típica prevista en el artículo 410 del Código Penal, se configura cuando el servidor público tramita, celebra o liquida contrato sin observancia de los requisitos legales, sin que se exija constatar un resultado separable de los propios comportamientos antes referidos, en otras palabras, tal ilícito se consumaría con la simple realización de la conducta allí descrita<sup>2</sup>.

La clasificación del citado delito como punible de mera conducta ha sido adoptada en diversas providencias de la Sala de Casación Penal de esta Corporación. Así, en decisión del 7 de diciembre de 2011, radicado 37941, se expuso que:

*"En delitos de mera actividad como el de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, la lesividad de un comportamiento se predica de un resultado valorativo, esto es, de analizar la infracción al deber en función del objeto de protección (en este caso, de los principios de la contratación con entes del Estado, como el de transparencia)".* (Negrita fuera del texto).

A su turno, en providencia del 18 de enero de 2017, radicado 47100, se señaló que:

*El delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales (artículo 410 del Código Penal) se ofrece como un tipo penal de mera conducta, que consiste en tramitar, celebrar o liquidar contratos sin sujeción a los requisitos legales esenciales por lo que no exige un perjuicio económico. Lo reprochable es la voluntad de hacer prevalecer el interés particular del servidor público que interviene sobre el general de la comunidad en el proceso de contratación, contraviniendo los principios y fines que rigen la administración pública<sup>3</sup>.* (Negrita fuera del texto).

<sup>2</sup> Cuestión distinta sería determinar el desvalor de resultado (de lesión o de peligro para el bien jurídico) que exige el referido tipo penal.

<sup>3</sup> CSJ SP-4134-2016, 6 abr. 2016, rad. 42001. Cfr. CSJ SP 2025-2018, 6 jun. 2018, rad. 47603.

Por eso no comparto la tesis plasmada en la sentencia según la cual: *"para determinar si al sujeto activo de la conducta le es atribuible jurídicamente la conducta típica, es menester verificar si con la omisión al deber creó un riesgo jurídico desaprobado al bien protegido y si este se concretó en el resultado típico; es decir, el operador judicial debe constatar si efectivamente el acusado omitió la obligación de dirigir, instruir, vigilar y controlar las facultades delegadas estando en capacidad de hacerlo, y que como consecuencia de ello haya ocasionado el resultado previsto en el tipo penal de tramitar, celebrar o liquidar un contrato ilegal.*

*Siendo un delito de resultado la imputación jurídica se debe analizar en la relación de causalidad como elemento del tipo objetivo que es".*

Sin duda alguna el vocablo *"resultado"* ha sido utilizado de distintas maneras por la doctrina jurídico penal y la jurisprudencia, y ello ha generado cierta confusión a la hora de determinar si se está en presencia o no de un delito con estas características.

Así, dicho término ha sido usado, por una parte, para identificar aquellos ilícitos que exigen la constatación de un efecto —*resultado*— separable de la acción<sup>4</sup>. Por otro lado, para referirse a aquel efecto jurídico de lesión o puesta en peligro del bien jurídico como consecuencia de la realización de la conducta.

Pero, en mi criterio el delito contractual en estudio no consagra un *resultado* entendido como un efecto separable

<sup>4</sup> Cfr. CSJ SP 122-2018, 21 mar. 2018, Rad 48192, decisión que, si bien no tiene como referente un delito contra la administración pública, ilustra la diferencia entre un delito de mera conducta y un delito de resultado.

de la acción, pues, insisto, con la mera realización de la conducta típica de tramitar contrato sin observancia de requisitos legales o celebrarlo o liquidarlo sin verificar tales requerimientos se consuma el ilícito<sup>5</sup>. Ahora bien, situación distinta es referirse a la noción de *resultado* en un sentido jurídico, esto es, como resultado de lesión o de puesta en peligro de un bien jurídico.

En consecuencia, por tratarse de un delito de mera actividad no es viable que el análisis de la imputación objetiva se lleve a cabo como un elemento del tipo objetivo. A ello debo precisar que, si bien coincido en que es viable el análisis de la imputación objetiva, la estimación respecto a la imputación del resultado típico ha de hacerse desde el ámbito valorativo de afectación al bien jurídico, más no desde el "*resultado de celebrar un contrato sin cumplimiento de requisitos legales*".

2.- De otro lado, considero que para demostrar la autoría del delegante (gobernador) en el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, solo se requería acreditar que omitió supervisar, vigilar y controlar las actuaciones en materia contractual delegadas en sus secretarios, por lo mismo, no era menester probar su participación directa en los hechos.

En ese sentido, debo advertir que discrepo cuando en diferentes apartes de la providencia se incorporan

---

<sup>5</sup> En este punto insistiría, se trata de un delito de mera actividad, tipos delictivos que bien pueden ser de lesión para el bien jurídico o de puesta en peligro.

afirmaciones que sugieran que para dar por satisfecha la conducta descrita en el tipo penal en comento el ente acusador debía probar que el aforado presionó o constrictó a sus secretarios para manipular los procesos contractuales en interés particular, ello, teniendo en cuenta que, como ya lo expuse, en el desarrollo del tipo objetivo lo único que se debe demostrar es que los contratos cuestionados fueron celebrados faltando a lo estipulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y todas aquellas disposiciones que regulen la materia, y aceptar la postura del ponente, sería agregar ingredientes normativos que no exige este tipo penal.

En los anteriores términos, cordialmente, dejo sentada mi aclaración de voto.

Con toda atención,

  
**BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA**  
**Magistrada**

Fecha ut supra