



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

**JORGE EMILIO CALDAS VERA**  
**Magistrado Ponente**

**SEP 037-2023**  
**Radicación N°. 00007**  
**Aprobado mediante Acta N°. 30**

Bogotá D. C., ocho (08) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

4.

**1. ASUNTO:**

Surtida la etapa de juzgamiento a que hacen referencia los artículos 400 y siguientes de la Ley 600 de 2000, procede la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia a dictar sentencia dentro del proceso penal que cursa contra el ex Gobernador del Putumayo **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, acusado como probable responsable del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

## 2. IDENTIDAD DEL ACUSADO

De la diligencia de indagatoria<sup>1</sup> se tiene que se trata de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, identificado con la cédula de ciudadanía número 18.152.398 expedida en el Valle del Guamuez, Putumayo, nacido en Mocoa el 11 de febrero de 1963, de 59 años de edad, hijo de Miguel Antonio Palacios Moncayo y Rosalba Palacios Ordóñez, de estado civil soltero, con estudios superiores [Teólogo<sup>2</sup>] y para la época de la recepción de la referida diligencia se encontraba recluso en la Cárcel de Mocoa descontado pena impuesta por los delitos de concusión e interés indebido en la celebración de contratos<sup>3</sup>.

## 3. ANTECEDENTES FÁCTICOS

El 10 de noviembre de 2006 y con fundamento en las previsiones establecidas en los artículos 355 de la Constitución y 96 de la Ley 489 de 1998, entre el Departamento del Putumayo, representado por el entonces mandatorio CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y la Fundación Integral para el Desarrollo de los Territorios -FUNTERRITORIOS-, representada por Edith Isabel Carrillo Carrillo, se suscribió el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018, para la *"Elaboración y Diseño del Manual de Convivencia Ciudadana para el Departamento del Putumayo"* por valor de \$120.000.000,00 de los cuales, el ente territorial aportaría

---

<sup>1</sup> Folios. 276 a 279 c. original No. 1 Fiscalía.

<sup>2</sup> Profesión que fue señalada por el defensor del acusado en la audiencia de juicio adelantada el 27 de septiembre de 2022 en la SEP de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>3</sup> Revisada la página Web de la Rama Judicial -Sistema Siglo XXI- se pudo establecer que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia fechada 3 de febrero de 2010 condenó al procesado a la pena de nueve (9) años un (1) mes de prisión, al ser hallado responsable de los delitos a que hizo referencia en la indagatoria.

\$100.000.000,00 de recursos propios y la fundación los \$20.000.000,00 restantes, pero que en realidad fue ejecutado por Gerencia Total mediante una subcontratación y sin cumplir los requisitos legales esenciales para su celebración.

#### **4. TRÁMITE PROCESAL**

##### **4.1.- Fase de Investigación:**

4.1.1. Mediante resolución fechada 29 de julio de 2010<sup>4</sup>, el Fiscal General de la Nación ordenó la apertura de indagación previa y dispuso la práctica de pruebas.

4.1.2. Posteriormente, a través de la resolución No. 0-0204 de febrero 7 de 2012<sup>5</sup> asignó la investigación en la Fiscalía Séptima Delegada ante la Corte Suprema, despacho que el 31 de diciembre de esa misma anualidad<sup>6</sup> declaró abierta la instrucción por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación contra CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y dispuso su vinculación mediante diligencia de indagatoria, comisionando para tal efecto a la Fiscalía Especializada de Mocoa. Acto procesal que se llevó a cabo el 11 de abril de 2013<sup>7</sup> con la asistencia de su defensor de confianza.

4.1.3. Por medio de la resolución No. 0-0530 de febrero 15 de 2013<sup>8</sup>, el Fiscal General de la Nación reasignó la investigación a la Fiscalía Novena Delegada ante la Corte

<sup>4</sup> Fls. 12 a 15 c. o. N° 1 Fiscalía.

<sup>5</sup> Fls. 93 a 95 ib.

<sup>6</sup> Fls. 104 a 112 idem.

<sup>7</sup> Fls. 280 ibidem.

<sup>8</sup> Fls. 128 a 132 c. o. N° 1 Fiscalía.

Suprema de Justicia, autoridad que el 8 de noviembre de 2016<sup>9</sup> resolvió la situación jurídica del investigado, absteniéndose de imponer medida de aseguramiento de detención preventiva y ordenó la práctica de pruebas.

4.1.4. El 22 de febrero de 2017<sup>10</sup> se declaró cerrada la investigación, decisión notificada, personalmente, al procesado y al Procurador 2° Delegado para la Investigación y el Juzgamiento Penal y, por estado, a la defensa [luego de intentar su enteramiento personal a través de la Fiscalía Seccional de Mocoa]. Así las cosas, quedó ejecutoriada el 24 de marzo de esa misma anualidad<sup>11</sup>.

4.1.5. Mediante decisión fechada 29 de junio de 2018<sup>12</sup>, la Fiscalía Novena Delegada ante esta Corporación dictó resolución de acusación contra el ex-gobernador del departamento del Putumayo, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, como presunto autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales previsto en el artículo 410 del Código Penal, como consecuencia del desconocimiento de las previsiones establecidas en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, en la tramitación y celebración del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 de noviembre 10 de 2006. Precisando irregularidades tales como.

i) El estudio de conveniencia y oportunidad no era específico y más bien similar a lo estipulado en los términos de referencia; ii) los primeros se presentaron dos días antes a la celebración del contrato; iii) los términos de referencia no

<sup>9</sup> Fls. 1 a 37 c. o. N° 2 Fiscalía.

<sup>10</sup> Fl. 156 id.

<sup>11</sup> Fl. 187 c. o. N° 2 Fiscalía.

<sup>12</sup> Fls. 1 a 83 c. o. N° 3 Fiscalía.

tenían fecha de presentación, tampoco especificaciones del manual a elaborar y, se observó indefinición de perfiles académicos y laborales de quienes conformarían el equipo consultor y de apoyo técnico; iv) no se especificó el procedimiento para la evaluación de las propuestas y no se realizó análisis alguno de los demás proponentes; v) la Fundación Integral para el Desarrollo de los Territorios no acreditó reconocida idoneidad para el efecto; vi) los antecedentes a propósito de las demás propuestas recibidas permiten sugerir inclinación del proceso de contratación hacia esa fundación; y vii) tal como se puso de presente en el informe de interventoría de 12 de febrero de 2007 el convenio no se cumplió. Desconociéndose de esta manera los principios de legalidad, transparencia, selección objetiva y responsabilidad al celebrar mediante convenio de cooperación interinstitucional la elaboración de un manual de convivencia, objeto excluido en los términos establecidos en el numeral 1° del artículo 2° del Decreto 777 de 1992<sup>13</sup>.

En cuanto a la conducta punible de peculado por apropiación, la Fiscalía precluyó la investigación a favor de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO.

6. Debido a que el anterior pronunciamiento cobró firmeza el 6 de septiembre de 2018<sup>14</sup>, pues contra el mismo no se interpuso recurso alguno, el asunto fue enviado a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, autoridad que a su vez, amparada en las previsiones establecidas en el

<sup>13</sup> Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Fl. 143 ib.

Acto Legislativo 01 de 2018 y el Acuerdo PCSJA18-11037 de julio 5 de esa misma anualidad, lo remitió a la Sala Especial de Primera Instancia de esta Corporación, para los fines legales pertinentes.

#### 4.2.- Fase de Juicio:

4.2.1. En firme la resolución de acusación y vencido el traslado previsto en el artículo 400 de la Ley 600, el 29 de julio de 2020<sup>15</sup> la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia adelantó la audiencia preparatoria de conformidad con lo estatuido en el artículo 401 *ejusdem*, diligencia en la que se resolvieron las solicitudes probatorias elevadas por la representante de la Fiscalía General de la Nación y de oficio se decretó la práctica de pruebas.

4.2.2. Conforme a lo dispuesto en la citada audiencia, se allegaron los antecedentes penales y disciplinarios del acusado<sup>16</sup>.

4.2.3. La audiencia pública se adelantó en sesiones realizadas el 1<sup>o</sup><sup>17</sup> y 16 de junio<sup>18</sup> y 12 de julio<sup>19</sup> de 2021, donde se recibieron los testimonios de José Vicente Prieto Burbano, Rosa María Revelo Trejos, Liliana Buchelli, Susan Benavides Trujillo, Edith Isabel Carrillo Carrillo, Yudy Maritza López Guerrero, Juan Carlos Niño Paipilla, Wilson Yecid Ávila Cruz y César Riascos Bastidas.

<sup>15</sup> Folios 68 a 88 c. o. Sala Especial de Primera Instancia.

<sup>16</sup> Folio 94, 95 y 97 a 101 id.

<sup>17</sup> Fl. 204. c. o. 2 Corte.

<sup>18</sup> Fl. 215 ib.

<sup>19</sup> Fl. 235 ib.

4.2.4. Finalmente, en sesión del 27 de septiembre de 2022 los sujetos procesales presentaron sus alegaciones finales, las cuales se sintetizan de la siguiente manera:

**4.2.4.1. Intervención de la Fiscal 9ª Delegada ante la Corte:**

Luego de hacer referencia al convenio base de la acusación, precisó la representante del ente investigador que las circunstancias fácticas que fundamentan la tipicidad de la conducta, el daño causado y la responsabilidad del acusado, planteadas en la calificación del mérito sumarial, no fueron desvirtuadas con las pruebas que se practicaron en la etapa de juicio.

Lo anterior si se tiene en cuenta que los convenios suscritos con las entidades territoriales, dentro del marco del inciso 2 del artículo 355 de la Constitución Política, desarrollada por los decretos 777 y 1403 de 1992, junto a los pronunciamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la honorable Corte Suprema de Justicia, exigen:

i) Una alianza con una entidad de carácter privado, sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, entendida ésta como la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa para realizar el objeto del convenio, la cual debe constar por escrito y estar debidamente motivada; ii) el objeto contractual debe corresponder a la finalidad social de la entidad sin ánimo de lucro y también a

los programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo; y iii) los convenios de cooperación deben cumplir actividades de carácter social sin contraprestación alguna con aportes del cooperante, lo que en el caso en estudio no se presentó.

Agregó que, de acuerdo con las pruebas recaudadas en la instrucción, los documentos precontractuales y la prueba declarativa incorporada en la etapa de juicio, en el trámite del Convenio de Cooperación Interinstitucional 018 de 2006, se demuestra de manera inequívoca que se contrariaron los principios de la contratación estatal de transparencia y selección objetiva -artículos 24 y 25 de la ley 80 de 1993-.

Indicó que la idoneidad de Funterterritorios nunca se acreditó en el proceso precontractual, pues no se encontró un estudio serio y motivado que determinara la experiencia de la fundación con resultados satisfactorios sobre su capacidad técnica y administrativa en el ramo o en el área a que se contrajo el convenio, tal como lo exige la norma, a través de certificaciones sobre convenios o contratos que hubiese ejecutado en la misma materia. Además, no se determinó la experiencia del cooperante en temas de elaboración, socialización e implementación de manuales de convivencia.

Aunado a ello, destacó como otras inconsistencias que ni el estudio de conveniencia y oportunidad, ni los términos de referencia, contaron con: i) un análisis de las características técnicas de los manuales de convivencia como tamaño del documento, los parámetros de paginación e impresión y los

contenidos; *ii*) la especificación de responsabilidades de los integrantes del equipo consultor; y *iii*) Las estrategias para la implementación y difusión del manual.

De igual forma resaltó que en lo referente a la debida planeación que debe ser tomada en cuenta por el ordenador del gasto con la finalidad de asegurar la correcta selección del proponente, dos de las tres propuestas se presentaron un día antes de la elaboración de los estudios previos, y que la empresa Gerencia Total a pesar de presentar la "más costosa" finalmente fue la encargada de la ejecución del convenio a pesar de haberlo ganado Funterterritorios, irregularidades que de contera impidieron la realización de un adecuado control y seguimiento al cumplimiento del convenio y su posterior liquidación por parte de la nueva administración departamental.

Señaló que estaban dados los presupuestos para dar por acreditado el punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues, como se demostró durante todo el desarrollo de la actuación penal, varios funcionarios de la administración departamental manifestaron las irregularidades advertidas durante el proceso precontractual, destacando que: *i*) no se evidenció el mecanismo a través del cual las fundaciones fueron invitadas a presentar sus propuestas en los estudios previos; *ii*) hizo falta el soporte económico para constatar el origen de los recursos y el programa a ejecutar; *iii*) los términos de referencia no fueron soportados y formulados correctamente; *iv*) la definición de las condiciones técnicas del producto a entregar por parte del contratista presenta valores físicamente imposibles y que

afectan el equilibrio económico de la administración; *v)* no se precisaron las estrategias para la implementación y difusión del manual en el departamento, y *vi)* no se contó con estudios previos, serios y confiables, así como tampoco algún tipo de evaluación de las propuestas recibidas, ni documentos que sustenten los criterios de escogencia de la propuesta ganadora.

Anotó que pese a lo anterior, el procesado Carlos Alberto Palacios Palacio decidió el 10 de noviembre del 2006 celebrar el convenio de cooperación interinstitucional No. 018 con la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios - Funteritorios, vulnerando el principio de responsabilidad descrito en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, que le exigía cumplir con los fines de la contratación y proteger los derechos de la gobernación del Putumayo, y lo establecido en el Decreto 1403 de 1992, del cual se desprende que atendiendo a la cuantía del contrato lo correcto era acudir a la referida ley de contratación estatal para su tramitación y posterior suscripción, contrariando flagrantemente los principios de la contratación estatal de transparencia y selección objetiva.

Recalcó que tal fue la falta de diligencia de Palacios Palacio en la verificación del cumplimiento de los requisitos previos al contrato, que los representantes legales de las Fundaciones Funteritorios y Fundemi en la práctica probatoria afirmaron no reconocer sus firmas en las propuestas presentadas para el convenio de cooperación, con el agravante de que quien era la representante legal de la primera de las mencionadas negó haber suscrito y ejecutado el convenio 018 del 2006.

Consideró la Fiscalía que demostró que las acciones desplegadas por Carlos Alberto Palacios Palacio fueron realizadas dolosamente, pues fue éste, quien "hizo incluir" en el plan de desarrollo de la gobernación un proyecto orientado a la construcción de la paz mediante la elaboración de un manual de convivencia ciudadana para la cultura de la no violencia y de valores ciudadanos. Tan es así que el encartado conoció el diseño del manual de convivencia, al punto de solicitar mediante oficio del 3 de diciembre del 2006 a la representante legal de Funteritorios incluir la foto del gobernador, el himno del departamento y destacar en la portada la historia petrolera del Putumayo.

Conchuyó que de las circunstancias enrostradas al señor Carlos Alberto Palacios Palacio y del material probatorio obrante en la actuación, se advierte la ocurrencia de la conducta punible, así como también de la responsabilidad del procesado conforme a lo previsto en el artículo 232 de la Ley 600 del 2000, razón por la cual solicitó proferir sentencia condenatoria contra el procesado como autor responsable del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales cometido en el ejercicio del cargo de Gobernador del departamento de Putumayo.

#### **4.2.4.2. Intervención del Ministerio Público:**

Señaló el representante de la sociedad que se encuentra probado que el acusado celebró y firmó el convenio de cooperación interinstitucional No. 018 de 2006, objeto de investigación, desconociendo disposiciones de la Ley 80 de

1993, quebrantando los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y selección objetiva.

Indicó que de conformidad con lo demostrado en el caudal probatorio se pudo determinar que una vez establecida la necesidad de adoptar para el departamento el manual de convivencia ciudadana, la Gobernación del Putumayo optó por acudir a lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política que consagra la posibilidad de celebrar convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, figura reglamentada por el Decreto 777 de 1992.

Precisó que dichos convenios pueden ser celebrados con entidades particulares sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el único propósito de impulsar programas y actividades de interés general, excepto las actividades enunciadas en el artículo 2 del Decreto 777 de 1992, los cuales se estructuran bajo la idea de una alianza de fuerzas públicas y privadas para lograr un mismo propósito, donde empresas del sector estatal podrán aportar todo el dinero mientras la parte particular sin ánimo de lucro, aportará la experiencia, el personal o las instalaciones, según sea el caso.

Señaló que de la revisión de las cláusulas pactadas en el convenio No. 018 se concluye que la actividad objeto de contratación coincide con las expresamente relacionadas en el artículo 2 del Decreto 777 tantas veces referido, ya que se

evidencia la existencia de una contraprestación directa a favor de la entidad pública territorial, reflejando la existencia de un contrato conmutativo, pues a cambio del diseño y elaboración del manual de convivencia ciudadana, el contratista recibiría como contraprestación la suma de \$100.000.000 millones de pesos.

Agregó que, si bien con el mencionado manual se pretendía cumplir con una actividad de interés general o pública, lo que en realidad se contrató fue la adquisición de un bien o un servicio, pero no para fomentar un programa de interés general en alianza con una entidad privada sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con aportes mutuos.

Precisó que de los estudios de conveniencia y de oportunidad, fechados 8 de noviembre del 2006, llama la atención que un día anterior a esa fecha se recibieron 3 propuestas así: *i)* de la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios -Funterriorios-; *ii)* de la Fundación para el Desarrollo Micro Empresarial -FUNDEMI- y la *iii)* de Gerencia Total Asesores Consultores.

Destacó que al comparar la propuesta de Funterriorios con los estudios de conveniencia y oportunidad, y con los términos de referencia, se desprende que esos documentos guardan identidad, por lo que puede afirmarse que esa propuesta sirvió de base a la elaboración de los estudios previos.

Otra irregularidad dijo, surgió de los términos de referencia en los cuales no se reglamentó el procedimiento para la selección del contratista, adoleciendo de los tiempos de apertura y recepción de propuestas y tampoco se fijaron parámetros de evaluación de éstas, lo que lo llevó a concluir que se trataba de un proceso direccionado para ser entregado a Funteritorios, como así ocurrió.

El delegado del Ministerio Público puntualizó que era posible advertir relaciones personales entre los oferentes, porque la propuesta presentada a nombre de Funteritorios, fue suscrita por la señora Edith Isabel Carrillo Carrillo, quien en sede de juicio manifestó ser la esposa de Wilson Yecid Ávila Cruz, quien a su vez fungía como representante legal de Fundemi; y la tercera oferta fue suscrita por Inés Vargas Osorio esposa de César Rigoberto Riascos Bastidas, este último, se sabe, actuó a nombre de Funteritorios y lideró el equipo de trabajo que elaboró y desarrolló el proyecto del manual de convivencia ciudadana del Departamento del Putumayo e incluso recibió el cheque de anticipo que fue girado a nombre de la entidad contratista.

Indicó que las anteriores circunstancias son reveladoras de la responsabilidad del acusado, en la medida que con ellas se acredita el hecho de que no se agotó el procedimiento objetivo establecido para la selección del contratista, es así que no se sabe cuál y cómo fue el trámite surtido para la evaluación de las propuestas, ni si se revisó o no el cumplimiento de los requisitos exigidos.

Puso de presente la ausencia de definición de análisis técnicos en los estudios previos y en la minuta del contrato, lo que ocasionó inconvenientes al momento en que César Riascos Bastidas tratara de hacer entrega de los ejemplares del manual de convivencia en el almacén del departamento, puesto que no existían parámetros establecidos previamente para calificar el trabajo realizado. Fallas que se presentaron durante la fase precontractual que llevan a concluir que el procesado actualizó el aspecto objetivo del delito por el cual fue convocado a juicio.

Respecto al componente subjetivo de la conducta, resaltó que pese a que el aquí procesado, en su indagatoria, dio a conocer que delegó a su equipo de trabajo la elaboración de los estudios previos y los términos de referencia, los cuales fueron revisados por la secretaria de gobierno, quien junto con el secretario jurídico le informaron que todos los requerimientos estaban en regla y que la fundación seleccionada cumplía con los requisitos exigidos, que la denuncia era fruto de rencores y venganzas políticas por parte de su sucesor, lo cierto era que a partir de la firma del citado convenio, Carlos Alberto Palacios Palacio asumió como propias las irregularidades existentes en la fase precontractual, sin que pueda evadir su responsabilidad amparado en la figura de la delegación o al principio de confianza legítima.

Indicó que el elemento subjetivo del tipo dispuesto en el artículo 410 del Código Penal, resulta del simple hecho de celebrar el contrato sin acatar los principios y normas de carácter constitucional y legal que rigen la contratación pública, pues omitió su deber de verificar personalmente el cumplimiento con todos los requisitos y que la persona jurídica

seleccionada para desarrollar el objeto contractual hubiera sido elegida a través de un proceso de selección objetiva, que nunca se cumplió.

Señaló que la voluntad del acusado siempre estuvo orientada a suscribir el contrato, pues teniendo experiencia en el sector público, tenía pleno conocimiento de cuál era el proceso legal de contratación al que debía someterse. Sin embargo, se encaminó a la ejecución de la conducta prohibida de manera libre y voluntaria, sin que a su favor aparezca alguna de las causales de ausencia de responsabilidad dispuestas en el artículo 32 del Código Penal, por lo que al demostrarse con certeza la realización de la conducta punible enrostrada y su responsabilidad en calidad de autor, solicitó se profiera un fallo de carácter condenatorio.

#### **4.2.4.3. La defensa pública:**

El profesional del derecho indicó que en el presente caso se configura una atipicidad subjetiva a favor de su prohijado, postura para la cual refirió que:

*ij* Respecto a la modalidad contractual bajo la cual se suscribió el convenio No. 018 de 2006, reconoció que se omitió el requisito establecido por la ley acerca de contratar con una entidad de reconocida idoneidad, más sin embargo, estimó que ese elemento esencial para efectos de estructurar la tipicidad objetiva se desvirtúa en torno a la responsabilidad, no por el hecho de que haya faltado el mismo, sino porque no se le puede adjudicar a Carlos Alberto Palacios Palacio *“el conocimiento y el*

*querer* para celebrar el convenio obviando de forma intencional ese requisito esencial.

ii) La fase precontractual no estuvo a cargo del procesado, tal como se desprende de los elementos probatorios obrantes en el proceso, pues dicha etapa la manejó la Secretaría General y de Gobierno y la Oficina Asesora Jurídica, situación que lo lleva a elevar el siguiente interrogante: *¿Será posible que se adjudique responsabilidad al señor Carlos Palacios, única y exclusivamente diciendo que porque él celebró, debía conocer o que porque él celebró, debió leer la minuta del contrato y en ese sentido se acredita el dolo o que porque él firmó el contrato, entonces todo lo demás obviamente tiene que adjudicársela a él?. No su señoría*”.

Señaló que precisamente ese elemento subjetivo de la tipicidad de la conducta que no está acreditado con el solo hecho de haberse suscrito el convenio. Ello, no es suficiente para adjudicar responsabilidad penal, ya que se estaría desconociendo la proscripción de la responsabilidad objetiva.

iii) Consideró que un punto importante a cuestionarse en la presente causa es la responsabilidad de César Riascos, Edith Isabel Carrillo Carrillo y Wilson Yecid Ávila, quienes a pesar de negar su participación en el proceso contractual al momento de la celebración del convenio, el primero fue el mayor protagonista de las situaciones irregulares, dado que fue quien recibió el valor del anticipo y la rúbrica plasmada en la propuesta de Fundemi, corresponde a una firma que en otro documento reconoció César Riascos, la cual utilizaba en manejo de sus actividades y, de acuerdo a material probatorio

tuvo gran protagonismo en todo el trámite para la suscripción del convenio.

*ii)* Recalcó que el proyecto objeto de controversia fue estudiado y analizado por la Secretaría de Gobierno y la Oficina Jurídica de la entidad gubernamental y contó con el aval del jefe de esta última, quien participó en la fase precontractual, en el estudio de conveniencia y en los términos de referencia, sin que sea posible advertir algún tipo de prueba que relacione a Palacios Palacio con esta fase precontractual y que fue su voluntad incurrir en las irregulares por las que hoy se encuentra procesado.

Tampoco se avizora una línea que vincule al exgobernador con esas anomalías en fase precontractual, más allá de que se dice que conocía del proyecto, mismo que sin lugar a dudas pretendió que se elaborara y socializara, lo que no implica que para ello buscara incurrir en una conducta prohibida en el derecho penal respecto del artículo 410 de la Ley 599 de 2000.

*v)* Alegó que, respecto de la imputación objetiva, se presentan varias circunstancias por las cuales no se puede imputar jurídicamente el resultado de una conducta delictiva, a saber: *a)* el principio de confianza que precisamente desdibuja la imputación objetiva respecto del riesgo jurídicamente desaprobado y el resultado del mismo, y *b)* por ejemplo la auto puesta en peligro caso en el cual no se permite la imputación.

Para el caso en concreto afirmó que bajo el amparo del principio de confianza no se pueden imputar a su prohijado objetivamente los resultados producidos, pues en pos de este principio aquél obró esperando que otros actuaran de acuerdo con los mandatos legales dentro de su competencia.

Agregó que el exgobernador Carlos Alberto Palacios Palacio al contar con un equipo jurídico durante todo el desarrollo precontractual, el cual se encontraba encargado de velar por el cumplimiento del proyecto del manual de convivencia ciudadana para el departamento del Putumayo, confió en ellos, quienes tenían el conocimiento legal para la estructuración del proceso. Además, la documentación tenía el aval de aprobación del jefe de la oficina jurídica en el estudio de conveniencia, en los términos de referencia y en la minuta del contrato del convenio, es decir, todo el papeleo se encontraba en regla y ajustado a los parámetros establecidos por el ordenamiento legal.

Reiteró que al tener el expediente la rúbrica del jefe de la oficina jurídica, el entonces mandatario departamental, tuvo un parte de tranquilidad en cuanto a la transparencia y verificación con la cual presumió se adelantó el procedimiento de selección por parte de los profesionales del derecho encargados del proceso de contratación.

Puntualizó que si se presentaron irregularidades en la fase precontractual, quien incurrió en los yerros que hoy son motivo de acusación fue el jefe de la oficina jurídica en quien

Carlos Alberto Palacios Palacio, por supuesto debía confiar, porque era él la persona que le garantizaba el control de legalidad administrativo de sus actuaciones.

Finalmente, la defensa concluyó que respecto de la imputación objetiva del punible contemplado en el artículo 410 del Código Penal, si se presentó, pero que al estructurarse un principio de confianza no permite la tipicidad en torno al análisis del elemento subjetivo que se exige, por lo que pidió a favor de su asistido la absolución por el único cargo por el que fue convocado a juicio.

## 5. CONSIDERACIONES:

### 1.- Competencia.

Teniendo en cuenta las previsiones establecidas en el artículo 235-5 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo 001 de 2018, a la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia le asiste la facultad de proferir sentencia en la actuación penal que cursa en contra de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, si se tiene en cuenta que para la época de la ocurrencia de los hechos objeto de investigación ocupaba el cargo de Gobernador del departamento de Putumayo. Pese a no estar actualmente ejerciendo esas funciones, el fuero constitucional se prorroga ante la evidente relación entre la conducta punible imputada y la función desempeñada por el acusado en ese momento.

Así lo demuestra la constancia expedida el 23 de diciembre de 2010 por la Oficina de Gestión Humana de la

Gobernación del Putumayo<sup>20</sup>, a través de la cual certifica que **PALACIOS PALACIO** fue elegido el 26 de octubre de 2003 por votación popular para el periodo constitucional de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007, posesionado ante el Notario Único del Circulo de Mocoa y de servicios prestados del 1 de enero de 2004 al 4 de diciembre de 2006<sup>21</sup> y, en tal condición celebró el 10 de noviembre de 2006 el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018, el cual es objeto de la presente investigación.

## 2. Cuestiones previas.

### 2.1. Norma penal a aplicar

Debido a que los hechos fundamento de la acusación formulada contra **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** ocurrieron en el mes de noviembre de 2006 no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, en la medida en que la citada disposición está ligada a la implementación del sistema penal acusatorio en cada distrito judicial<sup>22</sup>, por lo que, al tramitarse el presente asunto por el procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, vigente en el distrito judicial de Pasto<sup>23</sup>, se tendrá en cuenta lo estatuido en el artículo 410 del Código Penal en su texto y guarismos originales<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Fls. 100 a 103 c. o. 1 Fiscalía.

<sup>21</sup> Fecha en la que se hizo efectiva la sanción disciplinaria de destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 15 años impuesta por la Procuraduría General de la Nación.

<sup>22</sup> CSJ SP. 14 jul. 2021. Rad. 57127

<sup>23</sup> Según el art. 530 de la Ley 906 de 2004, ésta comenzó a regir en el distrito judicial de Pasto a partir del 1° de enero de 2007

<sup>24</sup> Sobre esta temática se ha pronunciado la Corte, recientemente en la CSJ SP 23 ene. 2019 rad. 53776, 27 ene. 2021 rad. 53729.

**2.2. Naturaleza jurídica del Convenio 018 de noviembre 10 de 2006 y el régimen jurídico al que está sometido.**

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha hecho hincapié en la obligación de precisar la naturaleza del contrato cuestionado, como requisito elemental para establecer la reglamentación aplicable, lo que a su vez se erige en presupuesto ineludible para constatar la materialización del delito regulado en el artículo 410 del Código Penal<sup>25</sup>.

Así pues, se tiene que el artículo 355 de la Constitución Política establece que:

*"Ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado".*

***El Gobierno en los niveles nacional departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo.***

***El Gobierno reglamentará la materia***". (Negrillas fuera de texto)

La referida disposición fue instituida por el Constituyente de 1991 con el fin de hacer frente a los abusos de los legisladores en el manejo de los recursos públicos a través de la figura, para entonces conocida, como "auxilios

<sup>25</sup> CSJ SP. 7322-2017 del 24 de mayo de 2017, Radiado 49819.

*parlamentarios*", norma superior que busca la protección de los recursos públicos, de tal suerte que no puedan pasar a manos de particulares sin una finalidad social específica<sup>26</sup>, es decir, que no se trata de una figura ilimitada, sino que posee varios condicionamientos. Tanto es así, que al respecto la jurisprudencia nacional, ha señalado que:

*"la supresión del 'fomento a las empresas útiles y benéficas dignas de apoyo', que continúa siendo, un modo de gestión o de actuación directa o indirecta y de intervención del Estado en el campo de la actividad privada con el fin de cumplir los variados fines del Estado Social de Derecho. Lo que sucede simplemente es que en la norma en referencia se ha previsto un mecanismo especial para cumplir con el objetivo de ciertas actividades de interés público -la contratación- 'con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo'*

*El desarrollo de esas actividades no se puede realizar libremente, porque la norma puntualiza cada uno de los elementos que participan en su aplicación. Así, pues, sólo mediante contrato (de derecho público o privado porque la disposición no lo limita), se puede vincular la entidad privada a la ejecución del programa o actividad; la condición de beneficiario es privativa de las entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, y se condiciona, además, la elección del programa o actividad a ejecutarse al hecho de que uno y otra se puedan deducir de los planes de desarrollo nacional o seccional, según la órbita de acción de la entidad oficial que pretenda impulsarlos. Sobre este último punto debe advertirse, como lo hizo la sentencia C-372 de 1994, que la relación que debe guardar el programa o la actividad de interés público que se pretende ejecutar con el respectivo plan de desarrollo es de simple concordancia, vale decir, que tales*

<sup>26</sup> C-712 de 2002.

*actividades se contemplen dentro del plan de inversiones como una alternativa general.* <sup>27°</sup>.

En lo que aquí interesa, esto es, el inciso 2° del artículo 355, fue reglamentado por los Decretos 777 y 1403 de 1992, señalando que:

*"ARTÍCULO 1°.- Los contratos que en desarrollo de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Política celebren la Nación, los Departamentos, Distritos y Municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público, deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el presente Decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.*

(...)

*Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.*

**ARTÍCULO 2°.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:**

**Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes**". (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Disposición última referenciada que establece pautas y criterios para definir las características que deben acreditar

<sup>27</sup> C.C. C-316 de 1995. En similar sentido C-254 de 1996, C-543 de 2001 y C-712 de 2002.

las entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, que decidan adelantar un proceso contractual con alguna entidad del Estado bajo el amparo del inciso 2° del artículo 355 de la Carta Superior, con el único propósito de impulsar programas y actividades de interés público, convenios que deberán constar por escrito y se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares.

Asimismo, determina que los contratos que impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública, serán exceptuados de la aplicación de lo estatuido en el Decreto 777 de 1992 y el procedimiento para estos últimos eventos será el establecido en las normas sobre contratación vigentes, esto es, bajo lo previsto en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Al respecto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que:

*“El constituyente creó, entonces, un régimen especial y autónomo de contratación, regido preponderantemente por la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, a saber, mediante los Decretos 777 de 1992, 1403 de ese mismo año y 2459 de 1993<sup>28</sup>. Sobre la naturaleza de los convenios de interés público, mediante el concepto N° 1.911 del 25 de septiembre de 2008, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expuso:*

<sup>28</sup> “Si bien el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 092 del 23 de enero de 2017, expidió una nueva reglamentación de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a que hace referencia el art. 355 inc. 2° de la Constitución, derogando los Decretos 777 de 1992 y 2459 de 1993, tales disposiciones normativas (art. 11 ídem) emplezan a regir hasta el 1° de junio de 2017. Los contratos suscritos antes de su entrada en vigencia, aclara esta última norma, continuarán ejecutándose de acuerdo con las normas vigentes al momento en que fueron suscritos”.

*De acuerdo con lo anterior, las entidades territoriales pueden celebrar los contratos establecidos en el artículo 355 superior con entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con el único propósito de impulsar programas y actividades de interés público.*

[...]

*En efecto, dichos contratos, según lo dispuso el constituyente, se estructuran bajo la idea de que lo que se busca realmente es una suerte (sic) alianza de fuerzas, públicas y privadas, para lograr (sic) un mismo propósito, donde en veces el sector público podrá aportar todo el dinero mientras la parte privada sin ánimo de lucro aportará la experiencia o el personal o las instalaciones o viceversa, según sea el caso.*

*Así, no podría darse un contrato conmutativo, en el cual se advierta un intercambio o venta de bienes o servicios, sino un convenio para colaborar en el cumplimiento de sus misiones, lo que se permite al coincidir el objeto social del privado que actúe sin ánimo de lucro con la actividad que el Estado quiere impulsar.*

*En vista de esa especial naturaleza de los convenios de interés público, en tanto alianza público-privada para el fomento de intereses generales, sin que en estricto sentido impliquen contraprestaciones, el art. 1º inc. 1º del Decreto 777 de 1992 definió su propio ámbito de regulación. Al respecto, la norma indica que dicho tipo de convenios se sujetarán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre los particulares, salvo lo previsto en el mismo decreto y sin perjuicio de que puedan incluirse las cláusulas exorbitantes previstas por el Decreto 222 de 1983.<sup>29</sup> De ahí se desprenden, entonces, los siguientes criterios de aplicación normativa, los cuales condicionan la integración del tipo penal en blanco, previsto en el art. 410 del C.P.*

(...)

*...A los contratos estatales ordinarios, previstos en la Ley 80 de 1993, ha de acudir cuando no se satisfagan los criterios previstos por el art. 2º del Decreto 777 de 1992, adicionado y modificado por los arts. 2º y 3º del Decreto 1403 de 1992, respectivamente. Sobre ese particular, el Consejo de Estado expuso (C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 24 feb. 2005, rad. 1.626):*

*Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo*

<sup>29</sup> Antiguo estatuto contentivo de normas sobre contratos de la Nación y de sus entidades descentralizadas, derogado por el art. 81 de la Ley 80 de 1993.

*de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la Ley 80 de 1.993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista.*

*En ese sentido, también se lee en el concepto N° 1.911 del 25 de septiembre de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:*

*En consecuencia, cuando lo que el Estado busca es la adquisición de bienes y servicios para programas o actividades de interés general, se está en presencia de la excepción contemplada en el numeral primero del artículo 2° del decreto 777 de 1992 y se debe contratar en condiciones normales, esto es la ley 80 de 1993 y sus reformas; pero si lo que quiere es fomentar un programa o una actividad de interés general en alianza con un privado sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con aportes mutuos de cualquier naturaleza, se está en la posibilidad contemplada en el artículo 355 de la Carta y se puede contratar bajo unas especiales condiciones.*

*De lo hasta aquí expuesto han de extraerse algunas conclusiones preliminares. Las vicisitudes de los convenios de interés público, previstos en el art. 355 de la Constitución, se hallan reglamentadas por un régimen especial diverso al del Estatuto General de la Contratación Administrativa. Para los efectos del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en relación con convenios de interés público suscritos antes del 1° de junio de 2017 -fecha en que entra en vigencia una nueva reglamentación especial (Decreto 092 del 23 de enero de 2017)-, la aplicación de normas contenidas en la Ley 80 de 1993 está limitada a dos eventos específicos: i) en lo concerniente a los principios rectores de la contratación pública, los cuales, siendo manifestación concreta de los principios de la función administrativa (art. 209 de la Constitución), son transversales a toda la contratación estatal y ii) la integración del régimen especial de convenios de interés público con las normas del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública sólo procede por cláusulas de expresa remisión normativa, como por ejemplo, la prevista en el art. 1° inc. 1° del Decreto 777 de 1992, de acuerdo con el cual son aplicables las normas de la Ley 80 de 1993 -en reemplazo del Decreto 222 de 1983- concernientes a las cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común<sup>30</sup>.*

<sup>30</sup> CSP. SP217-2017 del 25 de ene. de 2017, Radicado 48250.  
Página 27 de 91

Así las cosas, independientemente que el pacto contractual celebrado entre la Gobernación del departamento del Putumayo haya sido denominado "*Convenio de Cooperación Interinstitucional*", lo cierto es que se trata de un contrato conmutativo, por medio del cual la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios - FUNTERRITORIOS- se comprometió a diseñar y elaborar el manual de convivencia para la citada circunscripción territorial y como contraprestación recibiría la suma de \$100.000.000,00 de parte de la entidad contratante.

Se destaca pues que, el mal llamado Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 de noviembre de 2006 suscrito entre el Departamento del Putumayo y FUNTERRITORIOS, en realidad se trata de un contrato bilateral, porque los contratantes se obligan recíprocamente (art. 1496 C.C.) y conmutativo, porque cada parte se obliga a cumplir una prestación equivalente a la que surge a cargo de la otra (art. 1498 C.C.), por lo que en lo relacionado con el trámite del mismo resultaba necesario agotar el procedimiento establecido en la Ley 80 de 1993 y los Decretos 855 de 1994 y 2170 de 2002.

### **3.- Del fallo a proferir.**

En los términos establecidos en el artículo 232 del estatuto procesal penal (Ley 600 de 2000), toda providencia debe sustentarse en pruebas legal, regular y oportunamente allegadas a la actuación y, concretamente, para dictar sentencia condenatoria, a la luz del inciso 2 *eiusdem*, es

necesario llegar tanto a la certeza sobre la existencia o materialidad de la conducta punible objeto de investigación, así como de la responsabilidad del acusado en su comisión. Efecto para el cual resulta de obligatorio cumplimiento justipreciar los medios de prueba en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, según lo establece el artículo 238 de la citada codificación

Así pues, corresponde a la Sala determinar si de la facticidad objeto de la presente investigación, de cara a las acreditaciones del plenario y a las exigencias típicas de la conducta enrostrada al procesado en la acusación, se acredita o no su existencia; y si el ex gobernador del departamento de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, debe ser declarado penalmente responsable. El resultado de ese análisis, facilitará tomar la decisión que ponga fin a la presente actuación, bien sea condenando o absolviendo.

#### **4.- Del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.**

Acorde con la descripción típica realizada por el legislador en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, vigente para la época de los hechos investigados, incurrirá en el delito de celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales:

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

#### **4.1.- Tipicidad Objetiva**

La configuración de la conducta punible referenciada está compuesta por un sujeto activo calificado, esto es, un servidor público que dentro de sus funciones tenga la facultad “*para intervenir en la tramitación, celebración o liquidación del convenio, y que, en el desarrollo de la actividad, se sustraiga de verificar los requisitos esenciales para su validez<sup>31</sup>*”, por lo que, no es suficiente ostentar la condición de servidor público, sino que debe comprobarse el vínculo entre esa posición y la probabilidad de comprometer los intereses de la administración mediante la celebración de acuerdos contractuales.

En cuanto a la conducta objeto de reproche, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tiene decantado que son tres las fases contractuales en las que se predica su realización: (i) la de tramitación, cuando se inobservan los requisitos legales sustanciales durante los pasos que se deben seguir desde el inicio del proceso contractual hasta la celebración; (ii) la de formalización, cuando no se verifican las ritualidades legales previstas para el perfeccionamiento y (iii) la de liquidación, si se incumplen los presupuestos relacionados con la actuación administrativa posterior a la terminación<sup>32</sup>, por lo que, habrá de acudirse, en cada caso, a la norma legal vigente, en cuanto al

<sup>31</sup> CSJ. SP14992-2015, 28 oct. 2015, Rad. 39754 y AP2682-2018, 27 jun. 2018, Rad. 48509

<sup>32</sup> CSJ. SP029-2019, 23 ene. 2019. Rad. 52326.

establecimiento de tales exigencias en cada uno de los distintos tipos de contrato.

De esta forma se integra la normatividad vigente para la aplicación de la conducta considerada por la ley como delito, con lo cual, el procesado tiene conocimiento de cuáles son los requisitos legales esenciales de tales contratos, sabe que su inobservancia constituye una conducta punible, ya sea al tramitarlos, celebrarlos o liquidarlos, y puede ejercer a plenitud su derecho de defensa, con lo que se da estricto cumplimiento a los artículos 28 y 29 de la Constitución<sup>33</sup>.

Como lo tiene sentado la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal, para la estructuración de este punible tampoco basta con la simple mención genérica de la violación de los principios que rigen la contratación estatal, siendo indispensable que se identifiquen los requisitos esenciales desconocidos con la contratación y relacionados con esos axiomas. Al respecto, en SP7233-2017 may. 24 de 2017, Rad. 49819, dicha Sala expresó lo siguiente:

*"Aunque los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y los que rigen la contratación administrativa en general son aplicables a todos los contratos celebrados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, la alusión genérica a la trasgresión de dichos principios no puede aceptarse como referente suficiente para tener por estructurado el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales..."*

(...)

*...es cierto que los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política y los que rigen la actividad contractual estatal en*

<sup>33</sup> C.C. C-917-2001

general son aplicables a cualquier tipo de contrato celebrado por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, ello no implica que la alusión genérica a la trasgresión de dichos principios pueda aceptarse como referente suficiente para tener por estructurado el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

(...)

No basta afirmar el abstracto desacatamiento de uno de esos principios para predicar la existencia del delito, sino que es necesario que el axioma desconocido esté ligado a un requisito de carácter esencial propio del respectivo contrato y definido como tal previamente por el legislador.<sup>34</sup> (subrayas fuera de texto).

Respecto del elemento normativo del tipo [*requisitos esenciales*], esta Corporación<sup>35</sup> ha sostenido que son el respeto y cumplimiento integral de los principios que rigen la contratación pública como planeación, economía, responsabilidad, transparencia y deber de selección objetiva, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas que la regulan, los cuales son de orientación de la actividad contractual de los funcionarios públicos cuya observancia no está al libre criterio de su intérprete sino que son de obligatorio cumplimiento.

En relación a los principios esenciales que gobiernan la contratación estatal, la jurisprudencia ha sostenido que estos se encuentran plasmados en la Constitución Política desde su Preámbulo, así como en varios de sus artículos, entre otros, el 2° que señala los fines esenciales del Estado; 6° donde se determina la responsabilidad de los funcionarios públicos; 95 -

<sup>34</sup> Criterio que, valga recalcar, se reiteró poco después, entre otras decisiones, en SP513, feb. 28 de 2018, rad. 50:530.

<sup>35</sup> CSJ SP, 25 sept. 2013, Rad. 35433

2 en el cual se impone la obligación de cumplir la Constitución y las leyes y, especialmente, el artículo 209, según el cual *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad..."*<sup>36</sup>.

Estos axiomas y normas superiores encuentran desarrollo, también, en el artículo 23 del Estatuto General de la Contratación Administrativa<sup>37</sup>, que en relación con los principios que orientan la actividad contractual dispone:

***"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".*

Los artículos 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993 desarrollan los principios de la contratación estatal, cuyo contenido y alcance han sido definidos por la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal<sup>38</sup>, en la forma que se sintetiza a continuación:

<sup>36</sup> CSJ SP, 19 Dic 2000, Rad. 17088 y 14 Dic 2011, Rad. 36613, entre otras.

<sup>37</sup> Ley 80 de 1993.

<sup>38</sup> CSJ, SP 20 May. 2003, Rad. 18754; 10 Ago. 2005, Rad. 21546; 15 May. 2008, Rad. 29206; 16 Mar. 2009, Rad. 29089 y 9 Sept. 2009, Rad. 21200, AP2682, 27 jun 2018, Rad. 48509 y SEP00111-2019, 27 oct. 2019, Rad. 51711.

**El principio de economía** tiene como finalidad asegurar la eficiencia de la administración en la actividad contractual, lo que significa lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y cantidad de recursos que redunden en costos no onerosos para el presupuesto estatal, por lo que resulta obligatoria la elaboración de estudios, diseños, proyectos, así como el análisis de conveniencia del objeto a contratar.

Intrinsecamente ligado al principio de economía se encuentra el **principio de planeación**, que debe estar presente en todas las etapas contractuales, en la selección de contratistas, definición de partidas presupuestales, pliegos de condiciones, estudios de mercadeo, ejecución y liquidación, lo anterior para que la decisión de contratar no sea fruto de la imprevisión, improvisación o discrecionalidad de las autoridades, sino que responda a las verdaderas necesidades de la comunidad, con la única finalidad de cumplir con los cometidos estatales. Este principio impone a los servidores públicos:

*“...Actuar con alto grado de eficacia y eficiencia 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<sup>39</sup>”.*

Conforme al **principio de transparencia**, constituye obligación del servidor público actuar de manera clara, imparcial y pública, sin anteponer sus intereses personales a

<sup>39</sup> C.E. Sección Tercera. Sentencia 19 Jun. 1998, Exp. 10439 y C.E. Sección Tercera Sentencia 29 Ago. 2007. Exp. 15324.

los intereses de la entidad estatal, evitando omitir los procedimientos previstos para la selección objetiva y los demás requisitos de orden legal y absteniéndose de incurrir en abusos que conlleven a desviación de poder. (CSJ SP 8 jul. 2015, Rad. 38464)

En cuanto tiene que ver con el principio de **selección objetiva**, cabe resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que este principio se define a partir de criterios tales como el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., factores que considerados integralmente (ponderación) permiten determinar la propuesta más favorable para la entidad, a propósito de este principio la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que:

*"La selección objetiva, en concordancia con el art. 29 de la ley 80 de 1993, se define a partir de criterios que son fácilmente identificables y que la ley enuncia: el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales, considerados integralmente -la llamada ponderación- permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato. En otras palabras, la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5°), ii) el llamado público para que, en igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24). La comparación de los ofrecimientos es una de las garantías de la selección objetiva, la cual se efectúa de acuerdo con los parámetros previamente determinados en el pliego de condiciones<sup>40</sup>".*

<sup>40</sup> C. E. SIII Exp. 15235 de 24 de jun. de 2004.

Igualmente, la Sala de Casación Penal ha dicho que la selección de los contratistas debe ser objetiva, cualquiera que sea la modalidad de contratación, teniendo como tal el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. Así se pronunció:

*“Este principio se concreta legalmente en varios aspectos, tal como surge del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, así: (i) la escogencia del contratista se debe efectuar siempre a través de procesos de selección públicos, salvo los casos expresamente previstos en el numeral 1º. de esta norma, cuyas reglas sean precisas, objetivas, justas, claras y completas, que permitan a los proponentes entregar ofertas idóneas; (ii) se garantiza la publicidad y contradicción de los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten en el proceso de contratación; (iii) se puede, así mismo, obtener copia, con las limitaciones legales, de las actuaciones y propuestas recibidas; (iv) las entidades estatales deben realizar audiencias públicas en donde los proponentes puedan expresar sus objeciones, formular preguntas y presentar aclaraciones; (v) se señalan las reglas del trámite precontractual y la adjudicación del contrato; (vi) se actúa sin desviación o abuso de poder, sin elusión de los procedimientos de selección objetiva y demás requisitos previstos en el estatuto, garantizando que la contratación responda a criterios de igualdad y objetividad.*

*Se trata, sin duda, de un postulado que pretende combatir la corrupción en la contratación estatal, y que en líneas generales desarrolla también los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficiencia, imparcialidad y publicidad aplicables a la función administrativa -artículo 209 de la Constitución Política<sup>41</sup>”.*

El principio de **responsabilidad** exige al funcionario buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger los derechos de la entidad, del contratista y de terceros que

<sup>41</sup> CSJ SP2160, 13 jun. 2018, rad. 45228.

puedan resultar afectados con su ejecución. La razón de ser de este principio radica en que los servidores públicos responden por el comportamiento "*antijurídico*" asumido en el ejercicio de sus funciones, al punto de indemnizar los daños que de él se deriven.

Así pues, la base constitucional de la responsabilidad penal se encuentra en los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Política. Esa es la razón para que, en procura de determinar el contenido y alcance de los ingredientes del tipo, se realice una hermenéutica sistemática con los valores superiores, acorde con los principios que regulan la función pública y la contratación estatal previstos en los artículos 209 de la Constitución y 23 de la Ley 80 de 1993.

Dado el reenvío normativo que hace el legislador respecto a los "*requisitos legales esenciales*", es claro que estamos frente a un tipo penal en blanco. De manera que, para integrarlo, es preciso acudir a la disposición legal vigente en la que se establezcan tales requerimientos.

En el *sub judice* comprobado está que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** fue elegido el 26 de octubre de 2003 por votación popular para el período constitucional de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007, posesionado ante el Notario Único del Circulo de Mocoa y en tal condición prestó sus servicios del 1 de enero de 2004 al 4 de diciembre de 2006<sup>42</sup>.

Atendiendo la época de ocurrencia de los hechos, la normativa a observar por parte del servidor público es la Ley

<sup>42</sup> Fls. 100 a 103 c. o. No. 1 Fiscalía.

80 de 1993, con los decretos reglamentarios vigentes para ese entonces -10 de noviembre de 2006-.

Los medios de prueba que conforman la actuación muestran de manera fehaciente, que el procedimiento utilizado por el entonces gobernador del departamento de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** para tramitar y suscribir el "Convenio Interinstitucional No. 018 del 10 de noviembre de 2006" contrarió las previsiones que en materia contractual establecen los artículos 23 de la Ley 80 de 1993 y 209 de la Constitución Política, según los cuales, la función administrativa ha de estar al servicio del interés general y desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, planeación, transparencia, responsabilidad y selección objetiva, en otros.

En este punto, no sobra reiterar que, a pesar de hablarse de un convenio de cooperación interinstitucional, lo que finalmente se suscribió fue un contrato bilateral y conmutativo<sup>43</sup>, en la medida en que la gobernación del departamento de Putumayo se obligó a entregar a quien representó los intereses de la Fundación Integral para el Desarrollo de los Territorios -FUNTERRITORIOS- la suma de \$100.000.000,00 y como contraprestación equivalente, la citada fundación elaboraría y diseñaría el manual de convivencia ciudadana para ese ente territorial, es decir, los contratantes se obligaron recíprocamente, sin más aportes.

<sup>43</sup> Artículo 1498 del C. C. Contrato conmutativo: "cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez".

Efectuada la anterior precisión, se tiene que como lo señaló la representante de la Fiscalía General de la Nación, en el Informe No. 558880 fechado 14 de septiembre de 2010<sup>44</sup>, respecto a la celebración del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 de fecha 10 de noviembre de 2006, entre el gobernador del departamento de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** y la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios -FUNTERRITORIOS-, se encontraron irregularidades, tales como:

En los estudios de conveniencia y oportunidad suscritos el 8 de noviembre de 2006 por José Vicente Prieto Burbano, entonces secretario general y de gobierno departamental de Putumayo<sup>45</sup>, *“no se indicó el tamaño real del documento, es decir: Número de hojas, parámetros de paginación, impresión, calidad del papel y contenidos. Factores que son importantes para evaluar al contratista...no se definen cuáles son los perfiles tanto académico como laboral de las personas profesionales que conforman el equipo consultor al igual con las personas que laborarían en la parte técnica”*. Circunstancias con las cuales se acredita la vulneración del principio de planeación en la medida en que se omitió especificar los componentes que harían parte del manual de convivencia, esto es, el material de fabricación, su paginación, las condiciones de los técnicos y profesionales que intervendría en su elaboración, así como las consultas sobre los precios, las editoriales que competían en el mercado.

Asimismo, advierte la Sala que en los referidos estudios de conveniencia y oportunidad, específicamente en el ítem relativo a la *“DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO O NECESIDAD”* se puso

<sup>44</sup> Fls. 27 a 51 c. o. 1 Fiscalía.

<sup>45</sup> Fls. 92 a 96 c. Anexo 1 Fiscalía.

de presente que *“la entidad requiere de los servicios de una entidad idónea y con amplia experiencia en el tema de Convivencia ciudadana”*, exigencia que fue reiterada más adelante en el apartado denominado *“CONDICIONES DEL CONTRATO O CONVENIO”* al señalarse que *“resulta claro e indispensable adelantar el correspondiente proceso de contratación con una entidad idónea y de hasta (sic) experiencia tendiente a cumplir con los propósitos del plan de desarrollo en los términos del artículo 355 de la Constitución Nacional, Decreto 777 de 1992 en concordancia con la Ley 489 de 1998”*.

No obstante, se omitieron todas las actividades encaminadas a comprobar su reconocida idoneidad, entendida esta como: *“la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato”*<sup>46</sup>, toda vez que no se adjuntó al trámite precontractual constancia alguna que acreditara la experiencia de parte de Funteritorios en la elaboración de manuales de convivencia y menos su capacidad técnica y administrativa para la ejecución del convenio.

Así las cosas, era evidente e incontrastable que FUNTERRITORIOS no podía adelantar el objeto del contrato, en la medida en que tampoco se encontró en el expediente contractual el escrito a que hace referencia el inciso 3° del artículo 1° del Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de esa misma anualidad<sup>47</sup>, con el cual la entidad territorial dejaba constancia de la evaluación efectuada con el

<sup>46</sup> Inciso 3° del artículo 1° del Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992.

<sup>47</sup> *“Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado”*.

fin de establecer si la entidad a contratar cumplía con el requisito relativo a la "reconocida idoneidad", soslayando de esta manera el principio de selección objetiva.

A lo anterior se suma que la referida falta de idoneidad de parte de FUNTERRITORIOS fue ratificada con la declaración rendida en esta sede el 1 de junio de 2021 por el señor César Riascos Bastidas, quien señaló que un señor [no recordó el nombre] de la citada fundación contrató a la empresa Gerencia Total, de la cual era propietario, junto con su ex esposa [Inés Vargas Osorio] "para adelantar y elaborar el Manual de Convivencia del Departamento del Putumayo".

En cuanto a los términos de referencia, basta remitirnos al documento que obra a folios 97 a 99 del cuaderno anexo original 1 de la Fiscalía para determinar que, lejos están de cumplir con lo estatuido en el artículo 10 del Decreto 2170 de 2002<sup>48</sup>, en la medida en que conforme quedó plasmado en el ya

<sup>48</sup> "Artículo 10. Contenido mínimo de los pliegos de condiciones o términos de referencia. Los pliegos de condiciones o términos de referencia que sirven de base para el desarrollo de los procesos de selección de contratación directa, deberán incluir como mínimo la siguiente información:

1. Objeto del contrato.
2. Características técnicas de los bienes, obras o servicios requeridos por la entidad.
3. Presupuesto oficial.
4. Factores de escogencia de la oferta y la ponderación matemática precisa, concreta y detallada de los mismos.
5. Criterios de desempate.
6. Requisitos o documentos necesarios para la comparación de las ofertas, referidos a la futura contratación.
7. Fecha y hora límite de presentación de las ofertas.
8. Término para la evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato.

citado informe del C.T.I No. 558880, éstos resultan ser un resumen de los estudios de conveniencia y oportunidad, pues, entre otras cosas, brillan por su ausencia en los mismos: fecha y hora del límite para la presentación de las ofertas; presupuesto oficial; características técnicas del manual de convivencia requerido por el departamento de Putumayo; criterios de desempate; término para la evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato.

Las anteriores particularidades sirven para señalar que en este evento se vulneró el principio de planeación por no contar previo a la suscripción del contrato materia de investigación con unos verdaderos términos de referencia, los cuales deben contener las especificaciones técnicas, objetivas y estructurales de cómo se va a ejecutar el objeto del convenio, lo que a su vez, condujo a que se soslayaran los principios de transparencia y selección objetiva pues con lo plasmado en el informe de interventoría de fecha 12 de febrero de 2007<sup>49</sup>, suscrito por la señora Yudy Maritza López Guerrero, secretaria general y de gobierno departamental de Putumayo, quien en tal condición cumplió la función de supervisora y/o interventora del convenio objeto de investigación, indicó allí, entre otras cosas, que: *“El proceso precontractual adelantado fue desafortunado por la inclinación demostrada desde el principio a favorecer a la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios”*.

Circunstancia que fue ratificada en juicio por la referida ciudadana en diligencia de declaración adelantada el 16 de junio de 2021, quien fue explícita en indicar que las propuestas

9. Plazo y forma de pago del contrato”.

<sup>49</sup> Folios 153 a 158 c. anexo 1 Fiscalía.

llegaron antes de que se presentaran los *“procesos de oportunidad y conveniencia y los términos de referencia... y no había invitación a hacer ese proceso por parte de la gobernación... digamos las tres propuestas venían sin fechas, venían incompletas y así con todas las debilidades hicieron su parte de adjudicación”*, lo que conlleva a señalar, sin lugar a equívocos que todo estaba orquestado para que el contrato fuera asignado, a toda costa, a favor de quien, en ese momento, alegó representar los intereses de FUNTERRITORIOS.

Lo anterior cobra importancia en la medida en que los principios de transparencia y selección objetiva se encuentran previstos en los artículos 24 y 29 de la Ley 80 de 1993, de los que se pregona que *“los interesados y participantes en un proceso de selección deben encontrarse en igual situación, obtener las mismas facilidades y estar en posibilidad de efectuar sus ofertas sobre las mismas bases y condiciones”*<sup>50</sup>. Estos aspectos regían igualmente para la contratación directa, tal como se desprende del artículo 2° del Decreto 855 de 1994 [vigente para la época de los hechos investigados], en el sentido que *“En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993.”*

Además, no puede pasar por alto la Sala que en juicio Edith Isabel Carrillo Carrillo<sup>51</sup> y Wilson Yecid Ávila Cruz<sup>52</sup>, representante legal de la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios – FUNTERRITORIOS- y el director ejecutivo

<sup>50</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Radicado 11001-03-26-000-2003-00014-01 (24715) de diciembre 3 de 2007.

<sup>51</sup> Cfr. CD audiencia de juicio adelantada el 1° de junio de 2021

<sup>52</sup> Cfr. CD audiencia de juicio adelantada el 16 de junio de 2021

de FUNDEMI, respectivamente, indicaron no haber presentado propuesta alguna para la elaboración del manual de convivencia para el Departamento del Putumayo e incluso la primera de las mencionadas no reconoció la firma impuesta a su nombre en el Convenio 018 de 2006.

A lo anterior se suma que, sin que en el expediente contractual se encontrara invitación alguna a participar en la elaboración del manual de convivencia para el departamento de Putumayo, un día antes de que el entonces secretario general y de gobierno departamental [José Vicente Prieto Burbano], presentara a la Gobernación del citado ente territorial el estudio de conveniencia y oportunidad [8 de noviembre de 2006<sup>53</sup>], quien supuestamente representaba los intereses de la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios -Edith Isabel Carrillo Carrillo<sup>54</sup>- y la empresa privada Gerencia Total -Inés Vargas Osorio<sup>55</sup>-, ya habían presentado, para esos efectos, sus respectivas propuestas. Asimismo, se presume que fue el mismo 7 de noviembre de 2006 que se presentó la oferta suscrita por Wilson Yecid Ávila Cruz, Director Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo Microempresarial -Fundemi<sup>56</sup>, pues en el expediente aparece a continuación de las presentadas por las otras dos interesadas, pero de todos modos antes de que se allegara el estudio de conveniencia y oportunidad.

Así pues, revisados los referidos documentos, si bien advierte la Sala que solo FUNTERRITORIOS hizo referencia a que del valor total de la inversión que era de \$120.000.000,00,

<sup>53</sup> Fls. 92 a 96 ib.

<sup>54</sup> Fls. 34 a 73 ibídem.

<sup>55</sup> Fls. 82 a 91 id.

<sup>56</sup> Folios 74 a 81 c. o. Anexo 1

la fundación aportaría \$20.000.000.00, lo cierto es que no especificó de qué manera lo haría, máxime cuando, tal como lo puso de presente la Fiscalía, en esta última propuesta *“básicamente, se transcriben los requerimientos expuestos en los términos de referencia y estudios de conveniencia y oportunidad, últimos que incluso, tienen fecha posterior a esta propuesta, porque datan del 8 de noviembre siguiente”*<sup>57</sup>. (Negritas y subrayados de texto)

Para favorecer aún más a FUNTERRITORIOS, se tiene que el valor de gastos para la elaboración del manual de convivencia fue tasado por la Fundación para el Desarrollo Microempresarial -Fundemi- en \$130.000.000,00 lo cual superaba el valor previamente estimado en los estudios de conveniencia y oportunidad (\$120.000.000,00), sin que la fundación ofreciera de su parte asumir algún costo. Situación similar se presentó con la propuesta de la empresa privada Gerencia Total, pues simplemente se limitó a indicar en el ofrecimiento de sus servicios que sería por el valor del contrato, esto es, por la *“suma de **CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS (\$120.000.000) MONEDA CORRIENTE**, los cuales se cancelarán a favor del contratista*<sup>58</sup>. (Negritas de texto)

Aunado a lo anterior, tampoco se encontró en el expediente contractual elemento alguno que permitiera establecer la conformación de una junta para la evaluación de las tres propuestas presentadas o, en su defecto, un documento suscrito por la entidad territorial requirente donde explicara las razones de hecho y derecho por las cuales consideraba que FUNTERRITORIOS era la menor opción.

<sup>57</sup> Fl. 27 c. o. 3 Fiscalía.

<sup>58</sup> FL. 85 c. o. Anexo 1 Fiscalía.

De otro lado, encuentra la Sala que se vulneró el principio de economía, si se tiene en cuenta que en los ya referidos términos de referencia en el ítem "RESULTADOS DEL CONVENIO" se estipuló que el manual de convivencia para el departamento de Putumayo sería reproducido "en 5.000 copias, full color<sup>59</sup>", contrariando de esta manera lo estatuido en el artículo 8° del Decreto 1737 de 1998<sup>60</sup>, modificado por el artículo 4° Del Decreto 2209 de 1998, que en lo pertinente establece que:

"(...)

*En ningún caso las entidades [públicas que manejan recursos del Tesoro Público] objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente la edición, impresión o publicación de documentos que no estén relacionados con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo, ni de impresiones con policromías, salvo cuando se trate de cartografía básica y temática".*

Corolario de lo expuesto, la Gobernación de Putumayo, por expreso mandato legal no podía solicitar que el manual a elaborar fuera impreso "full color" en razón a que las impresiones con policromías<sup>61</sup> estaban prohibidas conforme a las normas de austeridad en el gasto público.

Así las cosas, se tiene que la infracción de los requisitos legales sustanciales precisados en la suscripción del Contrato Interadministrativo No. 018 del 10 de noviembre de 2006 tipifica objetivamente el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales previsto en el artículo 410 del Código Penal, por cuanto se tramitó y el acusado lo celebró sin verificar el

<sup>59</sup> Fl. 98 c. o. Anexo 1 Fiscalía.

<sup>60</sup> Por medio del cual "se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público"

<sup>61</sup> <https://dlc.rae.es/policromar>. Policromar: 1. tr. Aplicar o poner diversos colores a algo, como a una estatua, a una pared, etc.

cumplimiento de las exigencias señaladas, sin que las situaciones atrás referenciadas hayan sido desvirtuadas en la etapa de juicio, conducta que se imputa a **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** como autor, en tanto fue quien actualizó el verbo "celebrar", máxime si se tiene en cuenta que no se le puede imputar hecho delictivo alguno posterior a la suscripción del citado contrato, en la medida en que fungió como gobernador de Putumayo hasta el 4 de diciembre de 2006, fecha anterior a la entrega informal del manual de convivencia [3 de enero de 2007<sup>62</sup>] y menos que haya intervenido en el trámite propio de la liquidación del pacto contractual objeto de investigación.

La falta absoluta de un verdadero proceso de selección objetiva y la evidente falta de idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro a la que se le adjudicó el contrato, evidencian la tipicidad objetiva del hecho, adecuación referida al entonces gobernador del departamento de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, como quiera que a sabiendas de que no cumplían con los requisitos esenciales, celebró el convenio, dada la trama urdida para privilegiar la adjudicación en favor de FUNTERRITORIOS y de su amigo César Riascos Bastidas.

Lo dicho cobra importancia, si se tiene en cuenta que fue César Riascos Bastidas quien en las declaraciones rendidas en la etapa de juicio los días 1 de junio y 12 de julio de 2021, especialmente en esta última, puso de presente el vínculo de amistad que tenía con el ordenador del gasto, **CARLOS**

<sup>62</sup> Fl. 167 c. o. Anexo I Fiscalía.

**ALBERTO PALACIOS PALACIO**, aquí procesado, al señalar que conoció a este último *"en Putumayo, hicimos una gran amistad...yo asistía a la casa del señor Palacios cuando nos invitaba él, hasta a jugar parqués con las tías, hablamos de todo muy seguramente"*. Además, demostrado quedó que Riascos actuó en varias ocasiones en representación de FUNTERRITORIOS, pues, fue quien recibió el respectivo anticipo<sup>63</sup>, entregó a la gobernación la documentación relacionada con las actividades desarrolladas en cumplimiento del convenio N° 18<sup>64</sup> y, alegando la condición de jurídico de Funteritorios elevó varios derechos de petición, procurando el pago del restante 50%<sup>65</sup>. La Sala no puede pasar por alto que Riascos presentó la propuesta a nombre de FUNDEMI, hacia parte de Gerencia Total y, fue quien finalmente ejecutó el convenio base de la acusación.

En suma, el proceso cuenta con sólidos elementos de juicio representados en la prueba documental que se incorporó a la investigación, que permiten afirmar que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** es **autor** del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, porque investido de su condición de gobernador del departamento de Putumayo, como representante legal de la administración departamental celebró el 10 de noviembre de 2006 el Convenio de Cooperación Interinstitucional con la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios FUNTERRITORIOS, pretermitiendo los principios de planeación, transparencia y selección objetiva.

De otro lado, se tiene que debido a que el procesado en su injurada como su defensor en los alegatos finales indicaron

<sup>63</sup> Fl. 15 ib.

<sup>64</sup> Fl. 124 c. o. Anexo 1 Fiscalía.

<sup>65</sup> Fls. 162 a a66 ibidem y 97 a 101 c. c. 2 Fiscalía.

que no le asistía responsabilidad alguna a **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** en cuanto a las irregularidades advertidas por la Fiscalía General de la Nación en el convenio tantas veces referenciados, habida cuenta que de la delegación efectuada para tales efectos en las Secretarías de "Educación", General y de Gobierno y en la Oficina Jurídica Departamental, ha de señalarse que no les asiste razón a los referidos sujetos procesales, en la medida en que, si bien la delegación es un mecanismo jurídico que permite a las autoridades públicas diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado, también lo es que la jurisprudencia constitucional ha señalado que para tal efecto se requiere de un "acto formal de delegación en el cual se exprese la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario y las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación."<sup>66</sup>.

Presupuesto este último que en los términos establecidos en el artículo 10° de la Ley 489 de 1998<sup>67</sup> no aparece acreditado en el expediente, pues no existe documento alguno que demuestre que el procesado **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** haya expedido un acto administrativo de delegación de sus funciones a las secretarías atrás referenciadas y menos a la Oficina Jurídica que conlleve a la Sala analizar el contenido del mismo en aras de determinar el alcance de la

<sup>66</sup> C.C. C-372 de 2002.

<sup>67</sup> "Requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren..." (Negrillas fuera de texto)

responsabilidad del acusado en la comisión de la conducta punible endilgada por la Fiscalía General de la Nación.

Pese a lo anterior, no sobra señalar que respecto a la figura jurídica de la delegación esta Corporación y Sala tiene sentado que la citada representación no exime de responsabilidad al ordenador del gasto, por lo que debe estar atento a ejercer la respectiva vigilancia sobre el encargado y no desligarse de las obligaciones y funciones inherentes como primer mandatario departamental, pues no puede convertirse en simple firmador de contratos, sin parar mientes en el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley en temas de contratación estatal, toda vez que el actuar de la administración pública debe estar dirigida a proteger los bienes jurídicos relacionados con la función del Estado. Así se pronunció:

*“...la justificación que a lo largo de la actuación ha esgrimido el acusado, atinente a que toda la fase precontractual y contractual la delegó en funcionarios de menor nivel, de acuerdo con la secretaria que estuviera vinculada con el respectivo tema, no tiene ninguna trascendencia, en primer lugar, por cuanto no puede perderse de vista que como cabeza visible de la administración departamental para ese entonces, período 2001 a 2003, era el ordenador del gasto y como tal, le eran exigibles unas obligaciones y responsabilidades puntuales, encaminadas al correcto funcionamiento del servicio y de la administración pública; de la misma manera, la delegación per se no exime de responsabilidad, pues quien delega, tiene el deber y la obligación de vigilar al delegado, en procura de la salvaguarda de bienes jurídicos tan preciados como lo son los relacionados con la administración pública (...)*

*Necio por demás sería desconocer el tema de la delegación, pues sabido es, y la experiencia lo enseña, que un funcionario público de las calidades de un gobernador, por supuesto no puede dedicarse a*

las minucias propias de los trámites precontractuales y que esas labores las realizan funcionarios de nivel inferior. Ese es un tema que no será objeto de discusión, ya que constitucional y legalmente se encuentra permitido<sup>68</sup>. El cuestionamiento está encaminado a los cuidados que obviamente no tuvo, durante la tramitación, en relación con la escogencia de la contratista y antes de suscribir los mismos, pues se reitera, fácil le hubiese resultado esa labor como se ha indicado. (...)

Se infiere de lo anterior, que no puede pretenderse que los representantes legales de las entidades estatales, en materia contractual, ordenadores del gasto por demás, pretendan desligarse de las obligaciones inherentes a su función, para convertirse en simples tramitadores o avaladores de las actividades desplegadas por el personal subalterno, ni que por consiguiente, se les conciba en esa función, solamente para firmar los contratos de una manera casi mecánica, pues deben verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, máxime si ha intervenido de alguna manera en la fase contractual, por lo que se les exige la realización de esos mínimos controles...<sup>69</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto)

En este orden de ideas, y respecto del análisis del aspecto objetivo de la conducta de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, se arriba a la conclusión que el acusado incumplió los requisitos legales establecidos para la celebración del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 de noviembre 10 de 2006 con la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios -FUNTERRITORIOS-.

#### **4.2.- Tipicidad subjetiva.**

4.2.1. Se tiene que el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales únicamente admite como modalidad de la conducta que esta sea dolosa. La Corte tiene precisado que: i)

<sup>68</sup> Arts. 209 inc. 1° y 211 inc. 2° C. Nal. 12 y 25-10 de la Ley 80 de 1993.

<sup>69</sup> C.S.J. SEP 00065, may. 30 de 2019, rad. 41817

el dolo está conformado por dos componentes, el *cognitivo-intelectivo*, el cual exige tener conocimiento de los elementos objetivos del tipo penal respectivo y el *volitivo* que implica querer realizarlos y, ii) como manifestación del fuero interno del sujeto activo de la conducta punible sólo puede ser conocido a través de las manifestaciones externas de esa voluntad dirigida a determinado fin<sup>70</sup>, por tanto, actúa dolosamente quien sabe que su acción es objetivamente típica y quiere su realización.

Para establecer si hubo o no dolo en el proceder del entonces gobernador del departamento de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, baste pues remitirnos al análisis efectuado al Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 de noviembre 10 de 2006, respecto del cual la Sala encontró demostrada la tipicidad objetiva del reato de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues del estudio contextual de todas sus particularidades, *en su conjunto*, revelan conocimiento de la ilegalidad en las etapas precontractuales y contractuales del mismo por parte del ordenador del gasto aquí procesado.

Lo dicho adquiere relevancia si se tiene en cuenta que en su injurada **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, hizo referencia a las diferentes etapas por las que pasó el trámite precontractual que finalizó con la elaboración de la minuta relativa al Convenio Interadministrativo 018 de noviembre de 2010, circunstancia que sin lugar a dudas le permitían conocer de las irregularidades que impedían comprometer dineros públicos en el proyecto de elaboración del manual de convivencia para el departamento de Putumayo, no obstante,

<sup>70</sup> C.S.J. SP13733. 30 agost. 2017, Rad. 47761.

*motu proprio* y apartándose completamente del proceso contractual de manera deliberada, decidió a toda costa suscribirlo, pasando por alto particularidades, tales como:

*A*

**i)** El tiempo tan corto transcurrido en la etapa precontractual, solo dos (2) días [los estudios de previos se suscribieron el 8 de noviembre de 2006 y el convenio se firmó el 10 siguiente], lo que impidió la participación en igualdad de condiciones de otros eventuales oferentes, máxime cuando se pudo establecer que todo estaba orquestado a favor de FUNTERRITORIOS; **ii)** la inexistencia de los términos de referencia, pues éstos eran un resumen de los estudios de conveniencia y oportunidad, los que bueno es precisar no tienen fecha de elaboración y/o presentación; **iii)** la carencia del certificado escrito de idoneidad de Funteritorios para la ejecución del contrato, tanto así que tal como lo puso de presente en esta sede el señor César Riascos Bastidas [declaraciones rendidas el 1° de junio y 12 de julio de 2021], finalmente a través de Gerencia Total es que se ejecutó parte de lo pactado; **iv)** no se detuvo a analizar de qué manera FUNTERRITORIOS cumpliría el compromiso relativo al aporte de \$20.000.000 en la elaboración y socialización del manual de convivencia contratado [supuesta cooperación que fue registrada tanto en la propuesta como en el contrato suscrito entre las partes], lo que de todos modos no se cumplió tal como lo certificó la Tesorería Departamental de Putumayo el 5 de abril de 2013, al señalar que revisados los libros desde el año 2006 “no se encontró valor alguno que haya consignado la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios..., en virtud de lo acordado en el Convenio de Cooperación Interinstitucional N° 018 DE Nov/2006<sup>71</sup>”; **CARLOS ALBERTO**

<sup>71</sup> Fl. 202 c. o. 1 Fiscalía.

**PALACIOS PALACIO** estuvo al tanto del desarrollo del proceso, tanto así que el 3 de diciembre de 2006<sup>72</sup> [bueno es precisar corresponde un día domingo], solicitó se incluyera en el manual de convivencia la foto del gobernador y el himno del departamento de Putumayo; y, v) a sabiendas de la existencia de otras propuestas, tampoco le mereció reparo alguno el hecho de que no hubiera constancia del acta relativa a la valoración de las mismas y el por qué fue seleccionada FUNTERRITORIOS.

Circunstancias que sirven para señalar que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, en su condición de gobernador del departamento de Putumayo y de manera voluntaria, se apartó del deber de dirección y vigilancia que le asistía para que el trámite contractual se adelantara conforme a las previsiones establecidas en el ordenamiento jurídico patrio.

La vida profesional del acusado y las actividades propias del cumplimiento de sus deberes nos permiten concluir válidamente que conocía de las reglas que regían el ejercicio de la función pública y el estatuto de contratación, pues ya se acercaba a los tres (3) años fungiendo como primer mandatario del citado ente territorial, lo cual es indicativo que conocía del funcionamiento de la administración, por lo que no resulta predicable su desconocimiento de la ley en asuntos contractuales.

Igualmente, se reputa que, en su condición de regente departamental, era conocedor de que el numeral 1° del canon

<sup>72</sup> FL. 168 c. o. Anexo 1 Fiscalía.

305 Superior establece como atribuciones específicas de los gobernadores la de *"cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales"*.

De otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 303 de la misma Carta, el gobernador ejerce como jefe de la administración y representante legal del departamento. En tal condición, era su deber asumir el control directo de los procesos contractuales, verificando que se diera estricto cumplimiento a los presupuestos exigidos por la normativa legal, como garante de una adecuada función administrativa y del manejo de los recursos públicos.

A pesar de que la responsabilidad surge de un deber de verificación, la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal ha indicado que quien celebra el contrato con el conocimiento y la voluntad de desatender los requisitos esenciales de la fase precontractual, actúa *"con dolo"*<sup>73</sup>.

Sumado a lo anterior, del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 (original) y la condición de servidor público, emana el cumplimiento de los siguientes deberes:

*"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."*

<sup>73</sup> CSJ. SP15528-2016 del 26 oct de 2016, Rad. 40383.  
Página 55 de 91

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 o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

...

Además, para el momento en que cometió las conductas aquí reprochadas, ya llevaba ejerciendo como primer mandatario departamental más de dos (2) años, si se tiene en cuenta que el inicio de su periodo como gobernador de Putumayo se dio el 1 de enero de 2004 y continuó hasta el 4 de diciembre de 2006. Así pues, para noviembre de esta última anualidad, había sobrepasado la mitad del mandato, periodo durante el cual en ejercicio de su gestión le resultaba obligado verificar constantemente que los requisitos legales de los contratos que él autorizaba se cumplieran.

De lo allegado al plenario existen insumos suficientes para afirmar con certeza que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** conocía la ley que terminó vulnerando. Por lo tanto, el elemento cognocitivo del delito puede declararse acreditado. Pensar en contrario conllevaría a entender que quien se ha desempeñado por casi tres años como servidor público, en un cargo de elección popular, en representación legal de un ente territorial y la dirección y manejo del erario público, podría haber cumplido su labor sin el conocimiento de las más elementales normas que regulan la trascendental tarea contractual.

Ahora bien, para dilucidar el aspecto cognitivo se tiene que en el escrito de alegatos finales<sup>74</sup>, la defensa técnica hizo alusión a la figura de la desconcentración funcional, en el entendido de que el exgobernador no podía asumir toda la carga de verificación de requisitos legales en la fase precontractual o de tramitación, para lo cual gozaba del soporte, tal como lo señaló el procesado en su indagatoria<sup>75</sup>, de las Secretarías de "Educación" y de Gobierno y la Oficina Jurídica, en cabeza de "Libardo Revelo" [a quien dijo delegó], José Vicente Prieto Burbano y "Álvaro Pto Luna", respectivamente. Además, si bien no hubo un acto expreso y escrito de delegación, como se exige legalmente, señaló que actuó en virtud de la citada desconcentración, por lo que no se le puede achacar responsabilidad, en cuanto ello lo exime de haber actuado con dolo, por ausencia del elemento ya referenciado.

<sup>74</sup> Ffs. 278 a 279 c. o. 2 SEP Corte Suprema de Justicia.

<sup>75</sup> Ffs. 276 a 279 c. o 1 Fiscalía.

Constituye una realidad procesal -acreditada con la prueba documental y testimonial recaudada en este proceso- que el ex Gobernador **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** siempre estuvo al tanto de la contratación del Manual de Convivencia para el departamento de Putumayo, pues en su injurada fue explícito en señalar que *“dentro del Plan de Desarrollo del Putumayo estaba como prioridad el trabajo por la paz en medio de Putumayo que se desangraba por actos de terror de los grupos al margen de la Ley (sic) especialmente los paramilitares y la guerrilla. En vista de esta situación y por mi formación moral y ética, además por una especialización que tengo en el tema de solución de conflictos, quise que quedara dentro del Plan de Desarrollo un proyecto orientado a la construcción de la paz, fue así como pensamos con mi equipo de trabajo en crear un manual para la convivencia ciudadana...<sup>76</sup>”* y, no solo eso, sino que la dirigió y dio el visto bueno.

Esta versión está respaldada en lo dicho durante la etapa de juicio por José Vicente Prieto Burbano, quien para la época de los hechos investigados fungió como secretario general y de gobierno del departamento de Putumayo y suscribió, tanto los estudios de conveniencia y oportunidad como los términos de referencia. Ciudadano que exteriorizando problemas de rememoración, apenas entendibles dado el considerable tiempo transcurrido desde la realización de las labores asignadas, en cuanto a la pregunta relativa al conocimiento del trámite contractual que pudo tener **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, el cual es objeto de investigación, respondió *“pues, yo me imagino que sí, claro, porque él es la cabeza, me imagino que él ordenó que se hiciera el proceso<sup>77</sup>”*.

---

<sup>76</sup> Ib.

<sup>77</sup> Cfr. CD audiencia del 16 de junio de 2021.

Circunstancia esta última que fue corroborada por el mismo procesado al señalar en la indagatoria que *"...recuerdo que sí leí los estudios de conveniencia y dialogué personalmente con el secretario jurídico y el secretario de gobierno, quienes me informaron que todos los requerimientos estaban en regla, que la Fundación seleccionada cumplía con todos los requisitos de ley y que por tanto con ellos podíamos adelantar el convenio. El monto del proyecto era por ciento veinte millones, de los cuales veinte colocaba la Fundación y cien millones colocaba la Gobernación, con un anticipo de cincuenta millones a la iniciación del convenio..."*.

Si bien, en contrapartida a esta hipótesis de los hechos, se ofrece la exculpación vertida por el procesado, quien de igual manera puso de presente que *"...puede ser que hayan (sic) falencias, pero las personas que elaboraron esos estudios de conveniencia, que hicieron el estudio jurídico de ese convenio, consideraron que estaba bien hecho, creo que lo hicieron de buena fe y ajustado a las necesidades de ese momento. Yo creí en esos estudios presentados y siempre actué de buena fe, pensando que estaban bien. Quiero manifestar que el convenio en ningún momento estaba orientado para nadie, inclinado para ninguna fundación; a mí como gobernador no me interesaba cuál era la persona dueña de la fundación porque nunca las conocí ni las conozco<sup>78</sup>"*.

Empero, la credibilidad que se le pueda otorgar a la hipótesis presentada sobre la forma como ocurrieron los hechos, así como la discusión relacionada con que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** actuó sin conocimiento de las irregularidades contractuales bajo la figura de la desconcentración de funciones o por la delegación verbal o tácita en sus secretarios de "Educación", General y de Gobierno así como en la Oficina Jurídica Departamental [atipicidad por

<sup>78</sup> Fls. 276 a 279 c. o 1 Fiscalía.

ausencia del elemento cognoscitivo del dolo, se reitera, pues si no estaba enterado del proceso contractual, menos aún del desconocimiento de requisitos sustanciales], mengua en su importancia, ante el tipo de responsabilidad que le era exigible a la luz de lo señalado por la normatividad imperante y la jurisprudencia que sobre el particular ha construido la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En este punto, si bien, podría aceptarse que el gobernador formalmente desconcentró o delegó en los estamentos departamentales atrás referenciados, el procedimiento previo del contrato objeto de investigación, lo cierto es que materialmente controló y manipuló todo el proceso contractual, lo que se demuestra con el hecho de haber firmado el "Convenio de Cooperación Interinstitucional" sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales.

De cualquier manera, el enjuiciado está mintiendo, en tanto si delegó y no controló, vigiló o verificó, pues, ello representa un actuar premeditado para favorecer a su amigo César Riascos Bastidas. Pero más allá de eso la prueba revela sin ambages que por parte del procesado no hubo control de ninguna naturaleza y que la delegación y/o desconcentración fue una muestra más de su dolo para dar apariencia de legalidad a un proceso amañado de comienzo a fin.

De conformidad con el inciso primero del artículo 209 de la Constitución Política, *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y*

*publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones* (Subrayas fuera de texto).

Tales figuras de delegación y desconcentración también aparecían reguladas en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, cuyo texto vigente para el momento de los hechos rezaba:

*"ARTÍCULO 12. DE LA DELEGACIÓN PARA CONTRATAR. 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*" (Subrayas fuera de texto).

Si bien, para la época de los hechos investigados no había entrado a regir el segundo inciso que ahora tiene la norma, el cual fue adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, según el cual, *"En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual*", ni el párrafo introducido por el mismo artículo que define la desconcentración como *"la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio"*.

La figura de la delegación, por su parte, también encuentra reglamentación en el numeral 10, del artículo 25 de la misma normativa, atinente al principio de economía de la contratación estatal, al señalar textualmente que *"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>79</sup>.

Y la de la desconcentración también aparece normada en el artículo 7 del Decreto 679 de 1994, que regía para el momento de los hechos, con claras cortapisas frente a la adjudicación o la celebración del contrato, según el cual:

*"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 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 4 y siguientes al Decreto-ley 1042 de 1978 y las disposiciones que lo desarrollan"* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

<sup>79</sup> Con un claro limitante, pues el decreto reglamentario 679 de 1994 en su artículo 14 disponía que: "...los jefes o representantes legales de las entidades estatales podrán delegar 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: a) Sea igual o inferior a cien salarios mínimos legales mensuales; b) Sea igual o inferior al doble de los montos fijados por la ley a la respectiva entidad para que el contrato sea de menor cuantía o no requiera formalidades plenas.

Asimismo, se tiene que la época de los hechos investigados [2006] estaba en vigencia la Ley 489 de 1998<sup>80</sup>, que también precisa las nociones de desconcentración y delegación, indicando, en su artículo 8°, que la primera consiste en:

*"...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"* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En lo tocante a la segunda figura, en la siguiente disposición del mismo texto legal, se señala que delegación es:

*"...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 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.*

*PARÁGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellos asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos."*<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Promulgada en el Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998.

<sup>81</sup> Artículo 9 Ley 489 de 1998

El precepto que sigue en orden del decreto, en su inciso primero, a su turno, reglamenta los requisitos de la delegación, exigiendo que **"siempre será escrito"** y en él *"se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren"*. Pero, al mismo tiempo, prevé que *"El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas"* al punto que la normativa en cita precisa en el párrafo del artículo 12 que *"En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresadamente delegada, no exime de la responsabilidad civil y penal al agente principal"* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Incluso, deja en claro que hay algunas funciones que no se pueden delegar. Así lo regula textualmente la disposición que subsigue, en el sentido de que *"Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación: ... 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación."*<sup>82</sup>.

El estudio integral de las citada normatividad que reglamentaban las dos figuras en cuestión permite inferir que el empleo de cualquiera de ellas, aún para la época de la conducta punible endilgada, no significaba el desprendimiento absoluto de la responsabilidad por parte del funcionario que desconcentraba o delegaba en otros la contratación pública, amén de que al amparo de la primera de ellas no podía hacerlo respecto de su celebración o adjudicación, como lo señalaba expresamente el artículo 7 del Decreto 679 de 1994,

<sup>82</sup> Artículo 11 de la Ley 489 de 1998

manteniendo siempre un deber de información, instrucción y orientación con el propósito de garantizar el cumplimiento, en materia contractual, de los principios que rigen esta actividad estatal, a que refiere el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 y a los cuales ya se hizo alusión en apartado anterior.

Aunado a lo anterior, el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en su numeral 2 indica que *"Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas"*, pero, más importante aún para este caso, su numeral 5o, vigente para cuando tuvieron ocurrencia los hechos que se juzgan, refiere que *"La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma"* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

De ahí entonces que, la Sala sea consciente en que la única forma de garantizar la compleja función administrativa, como lo establece el precepto constitucional que se citó al inicio de este recuento normativo, es a través de las figuras de la delegación y desconcentración, pues resultaría un imposible material que todo lo hiciere quien está a la cabeza de la entidad. Ello con el fin de que los funcionarios delegados o desconcentrados, en la órbita de sus labores, colaboren con la buena marcha de la administración; sin embargo, **la función de supervisar, revisar, dirigir y controlar, se insiste, no le es delegable**, como se infiere del último aparte citado del mencionado artículo 26 de la Ley 80 para la materia contractual, en armonía con el artículo 11, numeral 3o, del ya



cual implica la verificación del cumplimiento de las exigencias legales esenciales en cada una de esas etapas.

De ahí se desprende que lo antijurídico:

(...) no desaparece por el hecho de que las etapas previas a la firma del contrato, hubiesen sido tramitadas por el Jefe de Planeación e Infraestructura, puesto que el principio de confianza al cual se ha hecho alusión a lo largo del proceso y con mayor énfasis por la defensa en la audiencia pública, 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 éste la indelegable función de la celebración o formalización del contrato, previa la verificación de los requisitos legales. (CSJ SP, 21 jun. 2010, Rad 30677)

Si ello es así, como en efecto lo es, la excusada actuación del defensor, sustentada en el principio de confianza no trasciende del mero alegato, toda vez que dentro de las obligaciones legales y constitucionales del ordenador del gasto y representante legal del departamento, está el deber de vigilar y supervisar el rol de los subalternos, sin que pueda eximirse de responsabilidad en aquellos casos que por delegación o descentralización de funciones, corresponda a aquéllos llevar a cabo trámites previos a la adjudicación de los contratos.

No desconoce la Sala que la administración pública es por esencia compleja y que requiere de la intervención de funcionarios de distintos niveles con competencias específicas, pero así mismo comprende que no por ello es posible desprenderse de ciertas responsabilidades, pues si así fuera quien es el supremo director de la administración siempre encontraría en ello una buena excusa para

*evadir los deberes que la Constitución y la ley le imponen...*<sup>83</sup>  
(Negrillas y subrayas fuera de texto).

Posición que fue reiterada en la sentencia SP15528, oct. 26 de 2016, rad. 40383 y en la que incluso, se hace referencia a que la exigencia de verificación del cumplimiento de requisitos legales se hace extensiva a un gobernador encargado por breves periodos:

*"El delito objeto de estudio es doloso, en cuanto el legislador no tipificó la modalidad culposa.*

*A voces del artículo 22 del C.P. el dolo directo se presenta cuando el agente conoce los hechos constitutivos de una infracción penal y quiere su realización, al paso que el dolo eventual se configura cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.*

*Ahora, la parte intelectual del dolo exige que el sujeto agente comprenda la conducta típica -en sus elementos, circunstancias de ejecución y resultados-, mientras que en el aspecto volitivo se debe demostrar el querer libre de realización de la conducta por parte del agente.*

*En ese sentido, advierte la Sala, conforme a las pruebas obrantes, que el procesado actuó con dolo, es decir, conociendo que celebró los contratos sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en su trámite de manera voluntaria.*

*N.G.E.N. sólo estuvo encargado como Gobernador en breves periodos y las fases precontractuales y de ejecución estaban desconcentradas en las Secretarías del Despacho, incluso, como él y su defensor señalaron, las órdenes contractuales se encontraban listas para que*

<sup>83</sup> C.S.J. SP2146-2016, feb. 24 de 2016, rad. 40627  
Página 68 de 91

éste –en calidad de encargado- las suscribiera, pero es claro que ello no eximía al acusado de verificar que en todas las etapas se cumplieran los principios de la contratación y la función pública, pues el ordenador de gasto no solamente debe firmar, también debe verificar previamente.

Es más, la desconcentración en las diferentes fases contractuales, implica que los funcionarios que intervienen en ellas adopten decisiones vinculantes, por lo que si cada uno con sus acciones u omisiones incurre en conductas antijurídicas debe responder, y en el caso de quien suscribe los contratos, su responsabilidad deriva de la constatación del cumplimiento de cada uno de los requisitos en todas las etapas, pues al firmarlos está avalando las fases previas para comprometer el presupuesto.

A este respecto, ha de recordarse, como lo ha precisado la Sala (CSJ SP, Nov 5 de 2008, Rad 18029; y CSJ SP, Dic 12 de 2012, Rad 31508), que la aplicación del principio de confianza derivado de la realización de actividades que involucren un número plural de personas se ha ido restringiendo, en atención a la especial relación entre los distintos intervinientes, al apreciarse la existencia de un deber de cuidado sobre la conducta de los terceros; así, fundamentalmente, en los ámbitos en los que se produce una división vertical del trabajo y se imponen al superior jerárquico ciertos deberes de dirección y supervisión sobre la conducta de sus subordinados. Uno de estos límites es, precisamente, aquellos eventos en los que se deba objetar y, en su caso, corregir los errores manifiestos de otros.  
(Subraya fuera de texto)

Asimismo,, esta Sala Especial no ha sido ajena a esa inveterada postura jurisprudencial, como así lo plasmó, entre otras, en la siguiente determinación:

*\*Sobre el punto, debe tenerse en cuenta, además, que la justificación que a lo largo de la actuación ha esgrimido el acusado, atinente a que toda la fase precontractual y contractual la delegó en funcionarios de menor nivel, de acuerdo con la secretaria que estuviera vinculada con el respectivo tema, no tiene ninguna trascendencia, en primer lugar, por cuanto no puede perderse de vista que como cabeza visible de la administración departamental para ese entonces, periodo 2001 a 2003, era el ordenador del gasto y como tal, le eran exigibles unas obligaciones y responsabilidades puntuales, encaminadas al correcto funcionamiento del servicio y de la administración pública; de la misma manera, la delegación per se no exime de responsabilidad, pues quien delega, tiene el deber y la obligación de vigilar al delegado, en procura de la salvaguarda de bienes jurídicos tan preciados como lo son los relacionados con la administración pública (...).*

*Necio por demás sería desconocer el tema de la delegación, pues sabido es, y la experiencia lo enseña, que un funcionario público de las calidades de un gobernador, por supuesto no puede dedicarse a las minucias propias de los trámites precontractuales y que esas labores las realizan funcionarios de nivel inferior. Ese es un tema que no será objeto de discusión, ya que constitucional y legalmente se encuentra permitido<sup>84</sup>. El cuestionamiento está encaminado a los cuidados que obviamente no tuvo, durante la tramitación, en relación con la escogencia de la contratista y antes de suscribir los mismos, pues se reitera, fácil le hubiese resultado esa labor como se ha indicado. (...).*

*Se infiere de lo anterior, que no puede pretenderse que los representantes legales de las entidades estatales, en materia contractual, ordenadores del gasto por demás, pretendan destituirse de las obligaciones inherentes a su función, para convertirse en simples tramitadores o avaladores de las actividades desplegadas por el personal subalterno, ni que por consiguiente, se les conciba en eq*

<sup>84</sup> Arts. 209 inc. 1° y 211 inc. 2° C. Nal, 12 y 25-10 de la Ley 80 de 1993.

**función, solamente para firmar los contratos de una manera casi mecánica,** pues deben verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, máxime si ha intervenido de alguna manera en la fase contractual, por lo que se les exige la realización de esos mínimos controles...".<sup>85</sup> (Negritas y subrayas fuera de texto)

De lo dicho hasta ahora, es preciso acotar que la Sala reconoce que, el principio de confianza es un criterio determinador del deber de cuidado dentro de la teoría de la imputación objetiva<sup>86</sup>, el que valga señalar, por lo general, opera respecto de delitos culposos, no obstante, con plena vigencia para delitos dolosos cuando en el curso de estos se desarrollan actividades laborales complejas en virtud de la división de trabajo<sup>87</sup> tal como ocurre por las figuras de la delegación o desconcentración, no obstante, su aplicación presenta ciertas restricciones. Así lo reconoce la Sala de Casación Penal:

*"(v) El principio de confianza*

*Por razón de este postulado, como la Sala ya ha tenido la oportunidad de señalarlo<sup>88</sup>, la sociedad actual se encuentra debidamente organizada y a cada individuo se le impone la satisfacción de determinados roles; ello conlleva, la carga correlativa de confiar en que en idénticas condiciones, los demás actúen de acuerdo con los requerimientos socio-culturales impuestos por la comunidad en que conviven. Es por esto que, no se imputan objetivamente los resultados producidos por quien ha obrado esperando que otros actúen de acuerdo con los mandatos*

<sup>85</sup> SEP 00065, may. 30 de 2019, rad. 41817

<sup>86</sup> CSJ SP4514-2020 (55345) de noviembre 18 de 2020, SP3477-2019 (45367) de agosto 27 de 2019 y SP 16915-2017 (48321) de octubre 18 de 2017.

<sup>87</sup> CSJ SP4120-2020 (51938) de octubre 28 de 2020

<sup>88</sup> Cfr. auto del 16 de marzo de 2011, radicación 32071.

legales dentro de su competencia, **salvo que concurren ciertas circunstancias**, entre ellas:

(i) Cuando la ley establece expresamente a quien encomienda la labor, que lo haga bajo su responsabilidad; (ii) **en los eventos en que existe división de trabajo y el que dirige la tarea dentro del ámbito de sus competencias, es garante de que las personas a su cargo lo desempeñen correctamente;** (iii) **siempre que se incumple un deber y por ello, se transgrede el derecho.**<sup>789</sup> (Negrillas fuera de texto)

En el presente evento y, a fuerza de ser repetitivos se itera que el procesado en su condición de gobernador del departamento de Putumayo no efectuó acto administrativo de delegación, y si en gracia de discusión se aceptare que se presentó desconcentración de funciones, conforme a la normatividad imperante [artículo 26 numeral 5° de la Ley 80 de 1993] se evidencia que concurren algunas de las circunstancias restrictivas para la aplicación del principio de confianza, pues **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** tenía a su cargo la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la del proceso de selección adelantada. De allí, que si tenía reservada tal facultad se demandaba de él una estricta labor de supervisión, en cuanto era garante de la legalidad de la actuación contractual, pues como representante legal del ente territorial, era quien podía comprometer con su voluntad final los dineros del departamento, como así ocurrió.

Aceptar postura diversa sería tanto, como pregonar que el exgobernador acusado, era un simple tramitador de las labores desarrolladas por sus subalternos, o que solamente le competía

<sup>89</sup> CSJ SP Radicado 35899 de diciembre 5 de 2011, reiterada en SP 16915-2017 (48321) de octubre 18 de 2017 y SP4120-2020 (51938) de octubre 28 de 2020.

firmar los contratos, cuando en realidad era su responsabilidad que todo el trámite se hubiese adelantado conforme a la ley, debido al ejercicio de los controles debidos<sup>90</sup>.

Vistas así las cosas, emerge suficientemente diáfano el actuar doloso del entonces gobernador del departamento de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** en la celebración y suscripción del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 del 10 de noviembre de 2006, objeto de investigación, con violación de requisitos legales esenciales, pues deliberadamente desatendió su deber de supervisión, control y vigilancia estricta del proceso contractual, que se derivaba de su condición de representante legal y ordenador del gasto del referido ente territorial [aspecto volitivo], sin que sea válida su excusa en cuanto a que delegó en sus secretarios de educación, general y de gobierno así como en la Oficina Jurídica Departamental el proyecto *"Elaboración del Manual de Convivencia Ciudadana para todo el Departamento del Putumayo"*.

En ese orden de ideas, no queda duda que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** conocía de los requisitos legales que debían ser observados al momento de celebrar el contrato objeto de investigación durante su desempeño como gobernador del departamento de Putumayo y que a pesar de no contar con el lleno de los requisitos exigidos por la ley, fue su deseo firmar, el 10 de noviembre de 2006, el Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 con la Fundación para el Desarrollo Integral de los Territorios – FUNTERRITORIOS.

---

<sup>90</sup> CSJ SP 16915-2017 (48321) de octubre 18 de 2017 *"Esto para significar que, desde luego, la Corte reconoce un tipo de responsabilidad indelegable en el funcionario a quien se ha atribuido funcionalmente la responsabilidad y dirección de todo el entramado complejo, en cuanto, ello cabe indiscutiblemente en su tarea de verificación y control."*

No sobra precisar que el procesado en su indagatoria indicó que *"el Convenio en ningún momento estaba orientado para nadie, inclinado para ninguna fundación; a mí como Gobernador no me interesaba cuál era la persona dueña de la Fundación porque nunca las conocí ni las conozco"*, aseveración que pierde toda fuerza de credibilidad, pues de la documentación obrante en la actuación y de las declaraciones rendidas el 1° de junio y 12 de julio de 2021 por el señor Cesar Riascos Bastidas [quien fue el que actuó durante todo el proceso a nombre de FUNTERRITORIOS, tan así que incluso intervino directamente en la ejecución del convenio], advierte la Sala el vínculo cercano entre este último con **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, en la medida en que el testigo señaló que con el acusado *"habíamos adelantado incluso una amistad con él, inclusive en varias oportunidades habíamos coincidido en el bus que nos transportaba desde Bogotá hasta Mocoa, no recuerdo si era Transipiales u otra empresa...yo asistía a la casa del señor PALACIOS cuando nos invitaba él, hasta jugar parqués con las tías..."*.

En suma, queda plenamente acreditado para la Sala que el exgobernador actuó con conocimiento y voluntad, por lo que los elementos cognoscitivo y volitivo del punible se confirman. Todo esto es suficiente para declarar que el acusado desarrolló la conducta con dolo.

#### 4.3.- Antijuridicidad

Según las previsiones establecidas en el artículo 11 del Código Penal [Ley 599 de 2000] para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídicamente tutelado.

En punto a la antijuridicidad, ha sostenido la Corte que en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales lo reprobable 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>91</sup>.

La protección del bien jurídico citado busca mantener los postulados que orientan la función administrativa y amparar los pilares fundamentales de la contratación estatal a fin de que sus distintas etapas de trámite, celebración y liquidación se realicen con transparencia, economía, responsabilidad, publicidad, igualdad y selección objetiva. (CSJ SP, 18 Ene 2017, Rad. 47.100).

La atribución penal que se le hace al procesado es que, en su condición de gobernador del departamento de Putumayo, celebró el 10 de noviembre de 2006 el Convenio de Cooperación Interinstitucional No 018 con la Fundación Integral para el Desarrollo de los Territorios –FUNTERRITORIOS, sin tener en cuenta los principios que regulan la contratación administrativa como el de planeación, transparencia y selección objetiva a que hace referencia la Ley 80 de 1993, pues modificó las reglas del proceso contractual, pasando por alto, entre otras cosas, las exigencias establecidas en la ley en cuanto al contenido de los términos de referencia y, tampoco verificó el requisito relativo la capacidad e idoneidad de la citada fundación.

---

<sup>91</sup> CSJ SP-4134-2016, 6 abr. 2016, rad. 42001.

Bajo estos supuestos, es evidente que la conducta de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, sin justificación atendible, vulneró el bien jurídico tutelado de la Administración Pública, en la medida en que se pudo constatar que su propósito no era otro que desviado y ajeno a los intereses que debía preservar en condición de gobernador del departamento de Putumayo.

#### **4.4.-. Culpabilidad**

Al tenor de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 599 de 2000 "*Sólo se podrá imponer penas por conductas realizadas con culpabilidad. Queda erradicada toda forma de responsabilidad objetiva*". Así pues, el ordenamiento jurídico patrio proscribela imposición de sanciones basadas en el simple acontecer fáctico alejado del querer, de la voluntad de las personas.

**CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** a más de ser una persona en uso de plenas capacidades físicas y mentales, contaba previamente a la realización del comportamiento por el que fue llamado a juicio con educación superior. Además, para la época de los hechos reportaba casi tres (3) años al frente de la gobernación de Putumayo, lo que sumado a que en la diligencia de indagatoria puso de presente el conocimiento que tenía de todo el trámite que se adelantaba previo a la firma de los contratos, circunstancias que le permitían conocer la ilegalidad que entrañaba la conducta respecto de la cual se le hace la censura de carácter penal.

Así pues, se puede establecer sin lugar a dudas que **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, quien para la época de los hechos objeto de investigación fungía como primera autoridad del departamento de Putumayo podía proceder acatando lo previsto en la Constitución y la ley, por lo que le era exigible un comportamiento distinto, respetuoso del alto cargo que desempeñaba y consecuente con la realidad social y económica de su región, asumiendo de forma directa y seria la supervisión y control de la tramitación y celebración del contrato base de la presente investigación.

Al estar acreditado en grado de certeza la ocurrencia de la conducta punible y la responsabilidad al procesado a través de los medios de prueba legal, regular y oportunamente allegados a la actuación en los términos exigidos en el inciso 2° del artículo 232 de la Ley 600 de 2000, se emitirá sentencia condenatoria en contra de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** como autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales resultante del Convenio de Cooperación Interinstitucional N° 018 del 10 de noviembre de 2006.

## **5. Determinación de las consecuencias jurídicas de la conducta punible.**

### **5.1. Pena de prisión.**

En el *sub judice* tenemos que la conducta por la que se emite fallo de condena en contra de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** corresponde al delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

La Sala procederá inicialmente a individualizar la pena de prisión para el delito, siguiendo los parámetros previstos en los artículos 60 y 61 del C.P.

La conducta punible referenciada está prevista en el artículo 410 del Código Penal, la cual tiene establecida una pena de prisión que oscila entre cuarenta y ocho (48) y ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión.

Hasta esta fase de la dosificación punitiva tienen aplicación los límites sancionatorios consignados en el dispositivo legal, albergando además los agravantes y atenuantes específicos, que para el caso no tienen presencia en la acusación presentada por el ente persecutor.

Restando el extremo mínimo al máximo se obtiene una diferencia de noventa y seis (96) meses, monto que al dividirlo en 4 arroja un cociente de veinticuatro (24) meses, de donde se obtienen los cuartos de movilidad así:

Contrato sin cumplimiento de requisitos legales			
4 a 12 años de prisión			
o			
48 a 144 meses de prisión			
Cuarto mínimo	Primer cuarto medio	Segundo cuarto medio	Cuarto máximo
4 a 6 años	6 años 1 día a 8 años	8 años 1 día a 10 años	10 años 1 día a 12 años
o	o	o	o
48 a 72 meses	72 meses 1 día a 96 meses	96 meses 1 día a 120 meses	120 meses 1 día a 144 meses

Conforme a las previsiones establecidas en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley 599 de 2000, para la fijación

de la pena nos debemos ubicar en el cuarto mínimo señalado, esto es, entre 48 y 72 meses de prisión, porque en la resolución de acusación no se imputaron circunstancias de menor ni mayor punibilidad genéricas, pero por el contrario a favor del procesado se debe reconocer la circunstancia de menor punibilidad a que hace referencia el artículo 55 numeral 1° *ejusdem*, relativa a la falta de antecedentes penales, en la medida de no obrar sentencia condenatoria en su contra.

Teniendo en cuenta los criterios señalados en el inciso tercero *ibidem*, la Sala encuentra que la mayor gravedad de la conducta de contrato sin cumplimiento de requisitos legales realizada por **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** se manifiesta en el hecho que siendo gobernador del departamento del Putumayo en el mes de noviembre de 2006 defraudó las expectativas que depositó sobre él la comunidad de la cual hacía parte, pues en lugar de utilizar su investidura en la búsqueda del bien común, en relación con las funciones constitucionales y legales contenidas en la Carta Política y la ley, decidió inclinarse a cometer el delito por el cual fue convocado a juicio por la Fiscalía General de la Nación.

Las pruebas demostraron que para la ejecución del injusto se valió de su condición de ordenador del gasto, pues es un profesional "*con estudios superiores*" y con experiencia en el sector público por casi tres (3) años [1° de enero de 2004 al 4 de diciembre de 2006] fungiendo como gobernador del departamento de Putumayo, tiempo que, sin lugar a dudas, independientemente de que no fuera abogado o especialista en derecho administrativo, era más que suficiente para aprender y ser cuidadoso en temas relacionados con la contratación estatal.

No cabe duda que ello evidencia una mayor intensidad del dolo, en atención a que orientó su conducta con el propósito de manejar la contratación, imponiendo su voluntad en la selección del contratista, sin importarle el perjuicio que con ello le causaba a la comunidad que lo eligió gobernador de ese ente territorial, desconociendo los principios contractuales y los fines del servicio público. Independientemente del cargo ocupado, todo servidor público debe tener una vocación de servicio a la comunidad, que emana de los fines indicados por la Constitución Política.

En consecuencia, los aspectos analizados, a los que se suman la ostensible afectación de la credibilidad ciudadana en la administración pública y de la confianza depositadas en él para asumir el primer cargo del departamento, se abstuvo de verificar las exigencias legales en el convenio que comprometían dineros públicos y deliberadamente omitió la aplicación de principios orientadores de la contratación estatal para dar continuidad a un proceder irresponsable y reprochable, lo que conduce a imponer por este delito la pena mínima aumentada en 3 meses<sup>92</sup>, **esto es 51 meses de prisión.**

## **6.2. Pena de multa.**

En relación con los criterios para determinar la multa, que en este caso es de 50 a 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes (s.m.l.m.v.), se tiene que dividido en cuartos punitivos el ámbito de movilidad quedará así:

---

<sup>92</sup> Corresponde a un incremento del 12.5% dentro del primer cuarto mínimo de movilidad.

Ámbito de movilidad			
50 a 200 s.m.l.m.v.			
Cuarto mínimo	Primer cuarto medio	Segundo cuarto medio	Cuarto máximo
50 a 87.5 s.m.l.m.v.	87.5 a 125 s.m.l.m.v.	125 a 162.5 s.m.l.m.v.	162.5 a 200 s.m.l.m.v.

Respetando el mismo criterio aplicado para la pena aflictiva de la libertad, la pecuniaria también se situará en el primer cuarto mínimo y se incrementará sobre el mismo (50 salarios mínimos legales mensuales) un porcentaje igual, esto es, 12.5%, que equivale a 4.68 smlmv, que sumado arroja un total de 54,68 s.m.l.m., vigentes al momento de la comisión de los hechos, esto es, 2006<sup>93</sup>.

### 6.3. Pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas

En lo que tiene que ver con la inhabilitación de funciones públicas los extremos punitivos van de 5 a 12 años de prisión, por lo que al dividirla en cuartos el ámbito de movilidad es el siguiente:

Ámbito de movilidad			
5 a 12 años			
Cuarto mínimo	Primer cuarto medio	Segundo cuarto medio	Cuarto máximo
60 a 81 meses	81 a 102 meses	102 a 123 meses	123 a 144 meses

Respetando los lineamientos expuestos anteriormente para la pena de prisión y multa, se escoge el mínimo del primer cuarto dada la afectación del bien jurídico tutelado -

<sup>93</sup> \$408.000,00 -Decreto 4686 de 2005-

Administración Pública- y, teniendo en cuenta que la conducta se ejecutó en momentos en que se desempeñó como gobernador del departamento de Putumayo, se individualiza la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas en **62 meses 18 días**.

### **7. De los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad.**

Estos se encuentran previstos para conciliar la necesidad de la defensa del orden jurídico con las funciones de prevención especial y la reinserción social de la pena privativa de la libertad; como también, con los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad que la inspiran, porque a través de ellos se suspende el cumplimiento de la sanción, en tratándose, cuando el análisis concurrente de ciertos o determinados requisitos permiten inferir de manera seria y fundamentada que no resulta indispensable ejecutar la pena.

#### **7.1. Suspensión condicional de la ejecución de la pena (condena de ejecución condicional).**

Con la expedición de la Ley 1709 del 20 de enero de 2014, por medio de la cual se modificó el artículo 63 del Código Penal, la procedencia de este sustituto penal quedó condicionada a que la pena de prisión impuesta no exceda de cuatro (4) años, norma que a pesar de ser benéfica para el procesado, no es aplicable en el presente caso por virtud del principio de favorabilidad en

consideración a que si bien es cierto el anterior precepto exigía una pena a imponer que no excediera de tres (3) años; también lo es que el artículo 32 de la nueva norma excluyó la posibilidad de conceder ese tipo de sustituto en los casos de delitos contra la administración pública<sup>94</sup>.

Conforme a lo anterior, la norma aplicable es el original artículo 63 de la Ley 599 de 2000, y dado el monto de la pena a imponer a **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, individualizado anteriormente, es evidente que no se cumple con el factor objetivo, razón suficiente para negar el subrogado de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, sin que sea necesario entrar a analizar el elemento subjetivo.

### **7.2. Prisión domiciliaria.**

De acuerdo a la época de la comisión de los hechos por los cuales se investigó la conducta del exgobernador de Putumayo, **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, le resulta aplicable la norma vigente para ese momento, esto es, lo previsto en el artículo 38 original de la Ley 599 de 2000, máxime cuando las posteriores reformas legales al referido instituto restringen su concesión a las personas procesadas y condenadas por delitos contra la Administración Pública, es decir, no le son favorables al aquí procesado.

Así pues, de acuerdo a lo estatuido en la citada norma para la concesión del citado mecanismo sustitutivo de la pena de prisión, se debe tener en cuenta que:

<sup>94</sup> CSJ AP1576-201, 2 abr. 2014, rad. 43342; AP4276-240, 30 jul. 2014, rad. 38262; SP124623-2014, 27 oct. 2014, rad. 34282.

- “1. La sentencia se imponga por conducta punible cuya pena mínima prevista en la ley sea de cinco (5) años de prisión o menos.*
- 2. Que el desempeño personal, laboral, familiar o social del sentenciado permita al Juez deducir seria, fundada y motivadamente que no colocará en peligro a la comunidad y que no evadirá el cumplimiento de la pena.*
- 3. Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones: (...).”*

Pronto se advierte que en el presente asunto concurre el elemento objetivo del numeral primero porque la pena mínima señalada en la ley para el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, descrito en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, es de 4 años de prisión.

Superado este, corresponde a la Sala señalar, si es factible la concesión del beneficio sustitutivo, en razón del análisis del factor subjetivo, para ello se impone a voces de la Sala de Casación de Penal que *“la gravedad de la conducta es un aspecto atendible al momento de fijar el quantum de la pena, con incidencia en el art. 38-1 del C.P., que no debe ser considerado para valorar el peligro ni el riesgo de evasión (cfr. CSJ SP 9 jul. 2014, rad. 43.711 y SP 26 jun. 2019, rad. 47.475). De lo que se trata es de valorar la condición personal del sentenciado, de cara al cumplimiento de la finalidad del instituto y los fines de la pena”*<sup>95</sup>

De allí se colige que, los antecedentes negativos en los ámbitos personal, social, familiar y laboral, se aplican como criterio predictivo a fin de establecer la posibilidad de que el

<sup>95</sup> CSJ SP2438-2019 (53651) de julio 3 de 2019.

cumplimiento de la pena en el domicilio ponga en peligro a la comunidad o permita la evasión del sentenciado.

Para tal labor y previa revisión del plenario se tiene que en contra de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, entonces gobernador de Putumayo, se han proferido dos sentencias condenatorias por la Sala de Casación Penal, en su orden, febrero 3 de 2010, rad. 32320 [interés indebido en la celebración de contratos y concusión] y, marzo 3 de 2010, rad. 31069 [intervención en política]<sup>96</sup>, sin que se tenga conocimiento que hubiese cometido nueva conducta delictiva.

Condenas, que no pueden ser consideradas como antecedentes penales, pues conforme a lo previsto en el artículo 248 de la Carta Política y el artículo 7° del C.P.P., se infiere que tal entendimiento se predica de aquellas sentencias emitidas y ejecutoriadas al momento de la comisión de los hechos que son materia de juzgamiento, circunstancia que aquí no se presenta, por lo que no puede hablarse de reincidencia en la realización de hechos punibles.

Aunado a lo anterior, el comportamiento procesal asumido por **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** revela que no eludirá el cumplimiento de la sanción, porque conocedor de las consecuencias a las que se enfrentaba en el presente proceso, oportunamente acudió al llamado de la administración de justicia, siendo escuchado en diligencia de indagatoria y asistido a todas las audiencias programadas en la etapa de juicio, circunstancias que permiten colegir fundadamente que no se sustraerá al cumplimiento de la pena impuesta por este asunto.

<sup>96</sup> Fls. 94 y 95 c. o. 1 SEP.

Así las cosas, el juicio sobre la posibilidad de evasión o de reincidencia, que concreta el peligro para la comunidad y haría inviable la concesión de la prisión domiciliaria, surge favorable para el condenado, pues no milita prueba alguna en el expediente que permita inferir evadirá la pena o constituya un peligro para la comunidad.

En esas condiciones al cumplirse los requisitos objetivos y subjetivos previstos en el artículo 38 del Código Penal, es clara la procedencia de la prisión domiciliaria a favor de **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, la cual, previa la actualización de su lugar de domicilio, la garantizará mediante caución en cuantía equivalente a un (1) smlmv, en la medida en que para el momento de la diligencia de indagatoria se encontraba privado de la libertad en la Cárcel de Mocoa y alegó no poseer bienes patrimoniales<sup>97</sup> y, el cumplimiento de las obligaciones a que hace referencia el numeral 3° del citado artículo 38, sustituto penal que será vigilado por el despacho de ejecución de penas competente y el INPEC.

Como quiera que la Fiscalía General de la Nación al resolver la situación jurídica del aquí procesado<sup>98</sup>, se abstuvo de imponerle medida de aseguramiento, conforme a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 600 de 2000 y la jurisprudencia nacional aplicable al caso<sup>99</sup>, la privación de la libertad se cumplirá una vez cobre ejecutoria la sentencia que aquí se dicta.

<sup>97</sup> Fls. 376 a 179 c. o. 1 Fiscalía.

<sup>98</sup> Fls. 1 a 37 c. o. 2 Fiscalía.

<sup>99</sup> CSJ, 20 May. 2003, Rad. 18684, SP2544-2020, 22 Jul. 2020, Rad. 56591 y SEP00067-2021, 1 Jul. 2021. Rad. 00092.

### **8. Indemnización de perjuicios.**

Con fundamento en lo estipulado por el artículo 56 de la Ley 600 de 2000, en todo proceso en que se haya probado la existencia de perjuicios con fuente en la conducta punible, el juez procederá a liquidarlos con arreglo a lo demostrado en el proceso y en el fallo condenará al responsable a indemnizar los daños causados con el injusto penal. Adicionalmente, se pronunciará sobre las expensas, las costas judiciales y las agencias en derecho si a ello hubiere lugar.

Si bien, a esta Corporación, el departamento de Putumayo manifestó su interés de hacerse parte en las presentes diligencias, designando a varios profesionales del derecho<sup>100</sup>, lo cierto es que se abstuvo de presentar demanda de parte civil, por lo que, en la actuación procesal no se acreditó que con la celebración del convenio objeto de investigación se hubiese causado directamente perjuicios al citado ente territorial o a otra persona, la Sala se abstendrá de condenar al enjuiciado al pago de perjuicios.

Igual decisión adoptara en lo que concierne a las expensas, costas y agencias en derecho, por no acreditarse que se hubiesen causado en el proceso.

### **9. Otras determinaciones**

Para la ejecución de la condena, en firme esta decisión, la actuación será enviada a los Juzgados de Ejecución de Penal y Medidas de Seguridad – Reparto- para lo de su cargo.

<sup>100</sup> Fl. 9 c. o. Parte Civil: Mediante auto fechado 19 de julio de 2019, se reconoció apoderada del departamento de Putumayo.

Por medio de la Secretaría de la Sala, expídanse las copias de que tratan los artículos 469 y 472 de la Ley 600 de 2000.

De igual manera, se comunicará lo resuelto a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, para la actualización de sus respectivas bases de datos.

De otro lado, se tiene que en declaración rendida el 1 de junio de 2021 por César Riascos Bastidas en la etapa de juicio, entre otras cosas, señaló que para la época de los hechos objeto de la presente investigación no estaba vinculado laboralmente con la Fundación Integral para el Desarrollo de los Territorios -FUNTERRITORIOS-; que nunca actuó a nombre de esa fundación; y, que el anticipo que recibió para la ejecución del convenio objeto de investigación lo recibió de parte de FUNDEMI. No obstante, esas situaciones fueron desvirtuadas con el acervo probatorio que se le puso de presente en diligencia de ampliación adelantada el 12 de julio de 2021.

Como quiera que de lo expuesto, se puede inferir que el señor César Riascos Bastidas pudo haber incurrido en el delito de falso testimonio, por la Secretaría de la Sala se expedirán copias de las declaraciones rendidas por el ciudadano con destino a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, la **SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

## RESUELVE

**Primero.- DECLARAR** penalmente responsable a **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO**, de condiciones personales y civiles consignadas en esta providencia, como **autor** del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, respecto del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. 018 celebrado el 10 de noviembre de 2006, suscrito con la Fundación Integral para los Territorios - FUNTERRITORIOS- por el cual fue convocado a juicio, y en razón a los argumentos expuestos en esta sentencia.

**Segundo.-** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a **CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO** a cincuenta y un (51) meses de prisión; multa equivalente a cincuenta y cuatro punto sesenta y ocho (54.68) salarios mínimos legales mensuales vigentes; y sesenta y dos (62) meses dieciocho (18) días de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

La pena de multa deberá consignarse a nombre del Consejo Superior de la Judicatura según lo previsto en el artículo 42 de la Ley 599 de 2000.

**Tercero.- NEGAR** al sentenciado la suspensión condicional de la ejecución de la pena privativa de la libertad por las razones expuestas en la parte motiva.

**Cuarto.- SUSTITUIR** al condenado la pena privativa de la libertad por la **PRISIÓN DOMICILIARIA** en el lugar de su

residencia, bajo la obligación de cumplir con los compromisos fijados en el numeral 3° del artículo 38 de la Ley 599 de 2000, previa caución para su cumplimiento por la suma de un (1) s.l.m.l.v., en los términos señalados en la parte motiva. En firme esta providencia librese la respectiva orden de captura.

**Quinto.- EXPÍDANSE** las copias a que se hizo referencia en la parte motiva y remítanse a la Fiscalía General de la Nación para los fines legales pertinentes.

**Sexto.- REMITIR** por Secretaría las copias del fallo a las autoridades que alude el artículo 472 del Código de Procedimiento Penal.

**Séptimo.- NO CONDENAR** al pago de perjuicios, ni al pago de expensas, costas judiciales y agencias en derecho, por no acreditarse que hubiesen sido causadas con el delito y en el curso del proceso.

**Octavo.- COMUNICAR** esta decisión a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el recaudo de la multa acompañante impuesta.

**Noveno.-** En firme esta providencia, **REMITIR** la actuación al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad - Reparto, para lo de su cargo.

Contra este fallo procede el recurso de apelación, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 186 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 001 de 2018.

**Notifíquese y cúmplase.**

**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS**

**Magistrado**

**BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA**

**Magistrada**

**JORGE EMILIO CALDAS VERA**

**Magistrado**

**RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ**

**Secretario**

Página 91 de 91