



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

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA
Magistrada Ponente

SEP 080-2023

Radicación No. 53144

Aprobado Acta No. 68

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2023).

Procede la Sala Especial de Primera Instancia a emitir sentencia en el proceso penal que adelanta en contra del Representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, en su otrora condición de Secretario de Infraestructura del mismo ente territorial, acusado por una Sala de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, como autor de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* y *falsedad ideológica en documento público*.

1. SITUACIÓN FÁCTICA

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA fungió como Secretario de Vías e Infraestructura del departamento de Norte de Santander del 2 de enero de 2008 al 28 de diciembre de 2011, época en la cual ya se venía ejecutando el contrato de obra No. 109, suscrito el 25 de febrero de 2007 por el anterior Gobernador Luis Miguel Morelli Navia y la *Constructora Vallehermoso S.A.*, representada por María Antonia Bottía, cuyo objeto era el mejoramiento de 3.8 kilómetros de los 19 que componían la vía Lourdes-Gramalote, obra para la cual, según informe de la Contraloría Delegada de Minas y Energía, posiblemente no se aportaron estudios previos imprescindibles para su desarrollo como el levantamiento topográfico, diseño geométrico, estudios geotécnicos, y legalización de servidumbres para drenajes, entre otros. El valor fue fijado en \$1.499.984.408, con un plazo de ejecución de cuatro meses.

A su turno, la Secretaría de Vías e Infraestructura de la Gobernación para verificar la ejecución y cumplimiento del aludido contrato de obra: *i)* el 12 de marzo de 2007 celebró el contrato de interventoría 00208 con la empresa *Interventorías y Construcciones Ltda. (Incon Ltda.)*, representada legalmente por Leonel Guiza Rueda¹; y *ii)* el 15 de marzo siguiente a través de Resolución 046 designó a

¹ Por Decreto 000056 del 16 de enero de 2008 se delegó al Secretario de Infraestructura CARRILLO MEDOZA suscribir la modificación al contrato de interventoría, la cual se dio el 27 de mayo de 2008.

Jorge Enrique Arias Sanguino como su Supervisor.

Aunque la obra fue iniciada el 26 de marzo de 2007, ante la temporada invernal debió ser suspendida, según acta del 2 de junio de esa anualidad, siendo reiniciada el 12 de julio siguiente, no obstante el 15 de agosto y 10 de diciembre se suspendió nuevamente no solo por el clima, sino por la necesidad de incluir trabajos adicionales no previstos inicialmente, los cuales fueron sugeridos en los informes de interventoría N° 2 y 3 de junio y julio de 2007, razón por la cual, el 31 de diciembre de esa anualidad, las mismas partes suscribieron una adición al contrato 109 fijando: *i)* mayor cantidad de obra para poder terminar con la estructura y pavimentar los kilómetros programados inicialmente; *ii)* dos meses más; y *iii)* valor adicional de \$710.046.506.

La empresa interventora en sus informes de marzo y abril de 2008, dio cuenta que las actividades desarrolladas por la contratista cumplían las condiciones técnicas de calidad, por ende, recibió las cantidades de obra definitivas, dando lugar a que, el 1° de mayo siguiente el representante legal de *Incon Ltda.*, Leonel Guiza Rueda, el supervisor Jorge Enrique Arias Sanguino y la representante legal de la *Constructora Vallehermoso*, María Antonia Bottía, suscribieran el acta de recibo final de la obra, junto con varios habitantes de los municipios aledaños a la zona intervenida.

Previamente, la empresa constructora había pedido al ingeniero y geotecnista José Omar Torres un informe del estado de la vía quien lo rindió el 1° de abril de 2008, determinando ocho sitios críticos con desplazamiento de la banca, fisuras de borde y hundimientos.

El anterior informe fue entregado al supervisor Jorge Arias Sanguino y puesto también en conocimiento del Secretario de Infraestructura CARRILLO MENDOZA, pese a lo cual, éste último, el 15 de octubre de 2008 suscribió el acta de liquidación bilateral del contrato 109, certificando que las obras habían sido ejecutadas y recibidas a entera satisfacción y cumplían con las especificaciones técnicas objeto de contratación, lo cual posibilitó el pago de los saldos adeudados al contratista.

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESADO

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA se identifica con la cédula de ciudadanía No. 88.211.843. Nació el 3 de septiembre de 1973 en el municipio de Arboledas (Norte de Santander), es hijo de Ramiro Antonio Carrillo Rincón y Alba Marina Mendoza Ortega, casado con Milady Pacheco Yain, padre de cinco hijos. Su profesión es arquitecto con especialización en administración de la construcción. Se desempeñó como Secretario de Infraestructura del departamento de Norte de Santander² del 2 de enero de 2008

² Fls. 411 y 412, cuaderno de Fiscalía No. 2.

al 28 de diciembre de 2011, en tanto que desde julio de 2014 funge como Representante a la Cámara.

3. ANTECEDENTES PROCESALES

3.1 Etapa de investigación

Con fundamento en el informe rendido el 9 de octubre de 2009 por el Contralor Delegado de Minas y Energía³ en relación con eventuales irregularidades en el proceso contractual que arribó a la suscripción el 25 de febrero de 2007 del contrato de obra No. 109, en cuanto no se contaba con el levantamiento del plano topográfico y diseño geométrico de la vía, un estudio geotécnico previo, ni la debida legalización de servidumbres para la construcción de obras de drenaje, la Fiscalía Tercera Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Cúcuta, el 23 de marzo de 2010, abrió instrucción formal, entre otros, contra WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA bajo las previsiones de la Ley 600 de 2000, según la época de los hechos, dado que el sistema acusatorio entró a operar en dicho distrito judicial el 1° de enero de 2008⁴.

Al haber adquirido el investigado la condición de Congresista para el año 2014, las diligencias fueron

³ Fls. 6 y ss, cuaderno de Fiscalía No. 1.

⁴ El proceso 162.121 también fue adelantado en contra de Jaime Enrique Claro Arévalo, Secretario de Infraestructura, Jorge Enrique Arias Sanguino, Supervisor del contrato y Leonel Guiza Rueda, Interventor. Previamente había ordenado compulsar copias con el fin de investigar al Gobernador Luis Miguel Morelli Navia. Fls. 274 a 276, cuaderno de Fiscalía No. 1.

remitidas por competencia a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Allí una Sala de Instrucción, el 6 de abril de 2016, avocó el conocimiento de la instrucción, lo vinculó mediante indagatoria cumplida el 24 de mayo del mismo año⁵, y le resolvió el 30 de junio siguiente la situación jurídica por los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* y *falsedad ideológica en documento público*, absteniéndose de imponerle medida de aseguramiento, por no advertir la necesidad constitucional de la misma⁶.

Clausurada la etapa instructiva⁷, el 28 de junio de 2018 esa misma Sala de Instrucción profirió resolución de acusación en contra del aforado como probable autor de los citados delitos, descritos en los artículos 410 y 286 del Código Penal⁸, decisión que adquirió firmeza el 13 de julio siguiente⁹.

3.2. Resolución de Acusación

Del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*

La Sala acusadora estimó satisfechos los requisitos para convocar a juicio a CARRILLO MENDOZA por la

⁵ Fls. 71 a 75, cuaderno de instrucción N° 1. Ello en cumplimiento del Acuerdo 001 del 19 de febrero de 2009 de la Corte Suprema de Justicia que, siguiendo lo dispuesto en la Sentencia C-545 de mayo 28 de 2008, modificó su Reglamento al separar las funciones de investigación y juzgamiento en los trámites contra aforados cometidos a partir del 29 de mayo de 2008, disponiendo que tres Magistrados se encargaran de la instrucción, en tanto que los seis restantes lo hicieran de la fase de la causa.

⁶ Fls. 83 a 101, cuaderno de Instrucción No. 1.

⁷ Fls. 257 y 258, ibidem.

⁸ Fls. 22 a 80, cuaderno de Instrucción No. 2.

⁹ Fl. 85, ídem.

probable comisión del delito contractual al considerar que, cuando fungió como Secretario de Infraestructura del departamento de Norte de Santander, en ejercicio de las funciones que le fueron delegadas por el Gobernador, el 15 de octubre de 2008, procedió a **liquidar** bilateralmente el contrato No. 109 de 2007, omitiendo reportar las salvedades y constancias respecto a las condiciones reales del objeto convenido y las prestaciones pendientes por satisfacer a cargo de las partes, fallas relacionadas en el informe del especialista en geotecnia acerca del deterioro, hundimiento, agrietamiento y desbancada de la carpeta asfáltica de la vía intervenida, sabiendo incluso el aforado que, conforme a lo pactado, era responsabilidad de la empresa contratista garantizar la estabilidad de la obra.

Según la acusación, el procesado desconoció el *principio de legalidad* de la contratación administrativa al pretermitir uno de los presupuestos fundamentales de la liquidación del aludido contrato, consagrado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, por cuanto la liquidación debe versar sobre el cumplimiento a cargo de las partes de las prestaciones mutuas convenidas y de todos los hechos o circunstancias que, aun cuando sean ajenos a ellas, puedan afectar la ejecución normal del mismo, así como del estado en el cual quedarían los contratantes al respecto para establecer el resultado final de la ejecución del objeto acordado, máxime que tal acto finiquita la relación contractual.

Del delito de falsedad ideológica en documento público

En relación con el ilícito contra la fe pública consideró la Sala acusadora que CARRILLO MENDOZA, con pleno conocimiento y voluntad, en ejercicio de su facultad certificadora dada su calidad de servidor público, plasmó hechos contrarios a la realidad en el acta de liquidación bilateral, al indicar que el objeto del contrato había sido ejecutado y recibido a entera satisfacción y que la obra cumplía con las especificaciones técnicas, pese a que sabía que la carpeta asfáltica y el pavimento presentaban fallas consistentes en deterioro, hundimiento, agrietamiento y desbancada, las cuales debían ser reparadas por el contratista en virtud de la obligación de garantizar la estabilidad de la obra.

3.3 Etapa de juicio

En virtud de la implementación del Acto Legislativo 01 de 2018, el 31 de julio de esa anualidad el expediente arribó a esta Sala Especial de Primera Instancia. Corrido el traslado contemplado en el artículo 400 del Código de Procedimiento Penal¹⁰, el 21 de enero de 2019 se cumplió la audiencia preparatoria en la cual se negó la solicitud de nulidad y se resolvieron las postulaciones probatorias planteadas por el

¹⁰ Fls. 38 y ss, cuaderno de la Sala Especial de Primera Instancia No. 1.

defensor¹¹. Tal decisión, ante el recurso de apelación, fue confirmada el 30 de abril de esa anualidad por la Sala de Casación Penal¹².

Con ocasión de la Emergencia Sanitaria declarada en el territorio nacional a raíz de la pandemia del *covid-19*, y ante las disposiciones administrativas emanadas del Consejo Superior de la Judicatura, esta Sala mediante Acuerdo No. 04 de 16 de marzo de 2020 dispuso suspender los términos de los procesos sin preso, medida que prorrogó hasta que a través del Acuerdo No. 11 de 1° de julio de la anualidad en cita, levantó tal suspensión.

También, por la renuncia del Magistrado Ramiro Alonso Marín Vásquez, (ponente del asunto), el despacho estuvo acéfalo desde el 11 de enero de 2020 al 25 de noviembre del mismo año.

Luego, el 18 de febrero de 2021¹³ el defensor solicitó la cesación de procedimiento con fundamento en el inciso 2° del artículo 39 de la Ley 600 de 2000, pretensión que le fue negada mediante proveído de fecha 7 de abril de 2021¹⁴.

Finalmente, la audiencia pública de juzgamiento tuvo lugar los días 23 de enero y 27 de febrero de 2023, en cuyo desarrollo se escuchó en interrogatorio al procesado y

¹¹ Fls. 129 a 166, ídem.

¹² Fls. 6 a 25, cuaderno de Segunda Instancia.

¹³ Fls. 74 a 81, cuaderno de la Sala Especial de Primera Instancia No. 2.

¹⁴ Fls. 85 al 98, ídem

culminada la práctica probatoria, se dio paso a las alegaciones finales de los sujetos procesales. Su síntesis es la siguiente:

3.3.1 Interrogatorio del enjuiciado

Adujo que, como Secretario de Infraestructura debía adelantar y suscribir contratos por delegación del Gobernador, así como exigir la calidad en los procesos de supervisión e interventoría en las obras, función de control y vigilancia que ejercía a través de supervisores, profesionales en ingeniería civil adscritos a la planta globalizada de nivel central de la Gobernación e interventores, quienes representaban al departamento ante el contratista.

Del contrato de obra cuestionado destacó que fue suscrito por el anterior Gobernador Luis Miguel Morelli Navia, siendo Secretario de Infraestructura Jaime Enrique Claro Arévalo, quien firmó la interventoría externa No. 208 de 2007 con la empresa *Interventorías y Construcciones Incon Ltda.*, representada por el ingeniero Leonel Guiza Rueda, siendo Supervisor el ingeniero civil especializado Jorge Enrique Arias Sanguino, en tanto que el contrato adicional No. 01 del 31 de diciembre de 2007, también lo firmó el Gobernador Morelli Navia el 31 de diciembre de 2007, en cuantía de \$710.046.506 a fin de ampliar el plazo y las obras.

Explicó que como se trataba del mejoramiento de la “*transitabilidad*” de 3.8 kilómetros de la vía Lourdes-

Gramalote, corredor que se hallaba en muy malas condiciones, pues prácticamente era un camino de herradura, al ingresar a desempeñar el cargo como Secretario de Infraestructura recibió en ese momento la obra con un 70% de ejecución, pues se venían adelantando obras preliminares como perfilados y “*cuneteos*”.

Que estaba autorizado para liquidar el contrato y lo hizo por haber sido ejecutado en su totalidad, recibéndolo a satisfacción al cumplir con todas las especificaciones del proyecto de mejoramiento de la vía, como consta en las actas de recibo parciales, de recibo final y de liquidación, elaboradas por el Interventor Leonel Guiza Rueda, verificadas y avaladas por el Supervisor Jorge Enrique Arias Sanguino, así como por el Secretario Jurídico de la Gobernación, Martín Eduardo Herrera León, quien conceptuó favorablemente para suscribir el acta a fin de continuar el trámite administrativo ante la Secretaria de Hacienda para el pago final del contrato.

3.3.2 Intervenciones de los sujetos procesales

Ministerio Público

Solicitó la emisión de sentencia condenatoria en contra del enjuiciado, únicamente por el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, al estimar que se presenta un concurso aparente de tipos penales que debe resolverse mediante los principios de *especialidad, subsidiariedad o consunción*, ya que cada uno de los elementos que

estructuran el acto falsario estarían contenidos en el delito de carácter contractual, siendo un tipo especial de mayor riqueza descriptiva, cuyo juicio de desvalor consume a aquél.

Indicó que el aforado, en uso de sus funciones como Secretario de Infraestructura, llevó a cabo la liquidación bilateral del contrato y suscribió el acta respectiva ratificando con su firma hechos que no corresponden a la verdad, pues omitió consignar el deterioro de la obra consistente en fisuras, grietas, hundimientos y demás fallas reportadas en el informe geotécnico suscrito por José Omar Torres, con lo cual posibilitó el pago de los saldos adeudados al contratista.

Que CARRILLO MENDOZA debió adoptar medidas tendientes al saneamiento de las fallas halladas durante la ejecución del contrato, las cuales le habían sido dadas a conocer meses antes, pero en su lugar, dio por cierto el contenido del acta, y con ello garantizó el pago del saldo final al contratista, favoreciendo a terceros en detrimento del erario público y la comunidad en general.

Y que, desde el punto de vista subjetivo, el procesado perpetró la conducta con dolo, porque de manera consciente y voluntaria se sustrajo del deber legal de controlar y vigilar el rol de sus subalternos y verificar que el contrato cumpliera con todos los requisitos de ley.

Recordó que el supervisor Jorge Enrique Arias Sanguino refirió en la audiencia pública que las partes

acordaron no incluir en el acta de recibo definitivo las fallas de la obra, mismas que se le dieron a conocer oportunamente al acusado en los informes de interventoría, luego, inequívocamente dirigió su voluntad a la comisión de las conductas endilgadas, no siendo de recibo los testimonios rendidos en sede de juicio, cuando indicaron que la obra se cumplió a satisfacción.

Defensor

Pidió absolver a su asistido del delito de *contrato sin cumplimiento de los requisitos legales* por la inexistencia de un deber que permita su estructuración, y por la atipicidad del punible de *falsedad ideológica en documento público*.

i) Estimó como inexistente la conducta contra la fe pública ya que las pruebas allegadas eliminan de plano la materialización de una acción dolosa, pues los informes de policía judicial y el dictamen pericial ordenado por la Sala develan que el contrato se cumplió a cabalidad, siendo por ello procedente la liquidación al no mediar argumentos técnicos que lo impidieran, en tanto que las fallas en la vía, producto de fenómenos geológicos que afectaron la calidad de las obras, eran ajenas al objeto y condiciones contractuales del proyecto, no siendo así causales de incumplimiento imputables al contratista.

Destacó que tanto el objeto del contrato, como su adición consistió en el mejoramiento y “*transitabilidad*” de la

vía Lourdes-Gramalote, cuya vigilancia, seguimiento y control los realizaba la Secretaría de Infraestructura a través del interventor y el supervisor, de ahí que Leonel Guiza Rueda fue enfático en advertir que el informe de geotecnia, anexo al informe final de interventoría, no tenía carácter vinculante, porque las fallas obedecían a la inestabilidad de la vía, además, las obras recomendadas en dicho informe no eran de mejoramiento vial, sino de estabilización, las cuales no tenían que ver con el objeto del contrato, ni se podían atribuir al contratista.

Agregó que como los materiales utilizados cumplían con las especificaciones técnicas de calidad, no hubo incumplimiento en el objeto y alcance del contrato, ni había lugar a que su asistido consignara salvedades en el acta de liquidación, por eso el procesado certificó que la constructora cumplió las obligaciones contractuales, contando con el aval del supervisor y el asesor jurídico de la Gobernación Martín Eduardo Herrera, quien conceptuó favorablemente para ello, ya que los hundimientos y fisuras se debían a fallas geológicas, ajenas al contrato.

ii) Señaló que no se estructuró el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, pues no hubo algún incumplimiento de un deber por parte del aforado, en tal sentido, reprochó que se le asigne al informe de geotecnia un alcance de evaluación al contrato de obra que no tiene, pues no hay alguna comunicación escrita o verbal advirtiendo alguna irregularidad en la ejecución del contrato o posterior

a ello que impidiera su liquidación, ni prueba de que el acusado de manera libre, consciente y voluntaria hubiera querido un resultado típico, antijurídico y culpable.

Para el defensor, su asistido no creó un riesgo jurídicamente desaprobado al bien jurídico tutelado, ni materializó resultado típico alguno, toda vez que fue el interventor quien certificó el cumplimiento del objeto del contrato y el supervisor lo verificó y aprobó, ambos con funciones de vigilancia y control asignadas legalmente no transferibles al procesado como Secretario de Infraestructura, quien no podía ejercer esa función porque es arquitecto y no ingeniero, careciendo así del conocimiento e idoneidad para determinar la existencia de fallas y las causas que las generaron.

Reiteró que fue el mismo geotécnico José Omar Torres quien afirmó que la vía Lourdes–Gramalote era un corredor inestable, y si bien es cierto relacionó fisuras y hundimientos en la vía, admitió que se causaron por movimientos de taludes y fallas geológicas, descartando la mala calidad de los materiales, al punto de dilucidar que las obras por él sugeridas eran de estabilización de la vía, las cuales son de complejidad al requerir estudios profundos, amén de ser costosas, concluyendo que, en un contrato de 2.000 millones de pesos no se podría obligar al contratista a realizar obras de estabilización.

Puso de presente la labor del perito de la Contraloría

General de la República, Santiago Contreras, quien determinó técnicamente los problemas en la vía por fenómenos geológicos e hídricos generados por las fuertes lluvias, constatando según las visitas que realizó al sitio y la documentación contractual, que la calidad de los materiales cumplía los términos establecidos para la ejecución del contrato, no siendo imputables al contratista los problemas presentados y que por ello, el acta de liquidación no contenía alguna falsedad.

Para el defensor, no hay prueba que su prohijado haya querido omitir las obligaciones impuestas en el marco del pluricitado contrato, ni beneficiar al contratista con la firma del acta bilateral, ni menos que hubiese una relación previa entre él y la empresa constructora, máxime que la obra fue adjudicada por un Gobernador diferente al que lo designó a él como Secretario de Infraestructura.

4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2018, el cual modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política, en especial el numeral 4° del último precepto, en armonía con el numeral 7° del artículo 75 de la Ley 600 de 2000, esta Sala Especial de Primera Instancia es competente para conocer y emitir sentencia en el presente asunto, toda vez que en la actualidad el doctor WILMER

RAMIRO CARRILLO MENDOZA funge como Representante a la Cámara por el departamento de Norte de Santander, y si bien las conductas investigadas están relacionadas con su anterior calidad de Secretario de Infraestructura de ese departamento, es claro que tratándose de un Congresista el fuero es integral o pleno, por ende, mientras ejerza la labor congresional cualquier delito, incluso el cometido antes de tal ejercicio es de conocimiento de esta Sala en su fase de juzgamiento, ya que aun con la figura de la prórroga de competencia se protege el fuero ante la importancia de la investidura.

4.2. Normatividad aplicable

Para el estudio de los ilícitos atribuidos al aforado se partirá de los originales artículos del Código Penal, sin considerar el aumento punitivo establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, no solo porque la investigación tuvo su génesis en el contrato de obra 109 suscrito el 25 de febrero de 2007, momento para el cual no regía el sistema acusatorio para el Distrito Judicial de Cúcuta-Norte de Santander, pues ante la implementación gradual solo vino a entrar en operatividad a partir del 1° de enero de 2008, sino porque al escindir del proceso contractual, el momento en que se dio su liquidación —15 de octubre de 2008—, al suscribir el procesado el acta respectiva, debe tenerse en cuenta que para cuando se abrió formal investigación en su contra, el 23 de marzo de 2010, o cuando la Sala de Casación Penal avocó

conocimiento de la misma, el 6 de abril de 2016, la jurisprudencia de esa Corporación —*fijada en la decisión de 18 de enero de 2012 (radicación 32764)*—, consideraba que a los procesos tramitados bajo la égida de la Ley 600 de 2000 no les era aplicable el incremento punitivo del artículo 14 de la Ley 890 de 2004.

Y si bien a partir de la decisión de 21 de febrero de 2018 (radicación 50472), la Corte varió su tesis al estimar que tal aumento de penas opera también en procesos regidos por Ley 600 de 2000, la aplicación inmediata de tal entendimiento socavaría derechos fundamentales del procesado, máxime que en ninguna actuación (indagatoria), ni providencia (situación jurídica o calificación sumarial y resolución de reposición contra la misma), le ha sido puesto de presente el aludido incremento de penas del artículo 14 de la Ley 890 de 2004.

En definitiva, con el fin de garantizar los derechos fundamentales del enjuiciado y dar prevalencia al principio de confianza legítima del ciudadano frente a las actuaciones de las autoridades respecto del principio de legalidad¹⁵, como a lo largo del procedimiento se le han endilgado los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales y falsedad ideológica en documento público* sin el aludido aumento

¹⁵ Acerca del principio de *confianza legítima en actuaciones judiciales* se ha pronunciado esta Sala Especial en sentencia de 29 de julio de 2021, radicado 52892 al privilegiarlo al hacer la ponderación con el principio de *legalidad*, toda vez que al provenir del principio buena fe del artículo 83 del texto superior, busca proteger al ciudadano frente a los cambios bruscos efectuados por las autoridades, respetando así la expectativa legítima que él tiene como usuario del servicio de justicia.

punitivo generalizado dispuesto por el legislador de 2004, la Sala partirá de la penalidad original señalada para los referidos ilícitos.

4.3. Requisitos para condenar

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 232 de la Ley 600 de 2000, que rige en el presente asunto, por tratarse de un Congresista¹⁶, para proferir sentencia condenatoria se requiere que la prueba legal, regular, oportuna y válidamente recaudada en el proceso conduzca a la certeza de la materialidad de la conducta punible y la responsabilidad del acusado, debiendo para ello dar cumplimiento a las previsiones del artículo 238 *ibidem* de valorar de manera conjunta y concatenada los medios de convicción arribados al plenario, tanto de cargo como de descargo, confrontándolos y comparándolos entre sí, de cara a dar cumplimiento a los postulados que integran la sana crítica –principios lógicos, leyes de la ciencia y reglas de experiencia–, sin desconocer que opera el principio de libertad probatoria, consagrado en el artículo 237 del mismo ordenamiento.

Con este fin, se debe destacar que para la emisión de sentencia de condena no basta la asunción de la ocurrencia de un suceso, porque para la adecuación típica y

¹⁶ El artículo 533 de la Ley 906 de 2004 que señala que los procesos contra Congresistas se seguirán tramitando bajo la Ley 600 de 2000 ha sido encontrado ajustado al texto superior en sentencias C-545 de 2008 y C-403 de 2022 de la Corte Constitucional.

subsiguiente declaración de responsabilidad penal es menester motivar la atribución jurídico penal o ligazón con el actuar del procesado, aspecto en el cual debe mediar la precisión del tipo objetivo y subjetivo, así como de qué manera desarrolló en todo o en parte la conducta prohibida, sus circunstancias, el objeto sobre el cual recayó, la forma conductual, etc.

Por eso, para determinar si en el presente asunto se encuentran reunidos los citados presupuestos, la Sala abordará, en primer lugar, el análisis dogmático de los delitos en estudio, para seguidamente verificar si los comportamientos endilgados al aforado se adecúan a la descripción típica de los punibles por los cuales se le acusó, y si devienen en antijurídicos y culpables a fin de predicar o no su responsabilidad en ellos.

4.4 Del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales

4.4.1. Tipo objetivo

Las actividades contractuales públicas hacen parte del armazón estatal, por eso, han de estar signadas por los postulados fundantes de la función administrativa, de no solo estar al servicio de los intereses generales, sino que, en virtud de lo normado en el artículo 209 superior, deben ajustarse a los principios de *igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad*, todo ello

encaminado a cumplir los fines del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos y deberes constitucionales, los cuales se encuentran desarrollados en la Ley 80 de 1993 o en los estatutos que regulan la contratación pública.

Con este comportamiento atentatorio del bien jurídico de la administración pública se busca preservar los postulados de raigambre constitucional y legal que comandan la tramitación, celebración y liquidación de los contratos estatales.

El artículo 410 de la Ley 599 de 2000 lo define en los siguientes términos:

“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”.

Para su estructuración se exige, en primer lugar, ostentar la calidad de servidor público y ser el titular de la competencia funcional para intervenir en la tramitación, celebración o liquidación del contrato y, en segundo lugar, llevar a cabo la conducta desvalorada sin el cumplimiento de

los requisitos legales esenciales¹⁷.

Es de mera conducta en tanto para su materialidad no requiere un perjuicio concreto al bien jurídico tutelado, esto es, no es de resultado, se configura cuando el sujeto calificado tramita, celebra o liquida el contrato sin atender los requisitos legales, sin que se exija constatar un resultado separable de los propios comportamientos antes referidos.

De otro lado, es un tipo penal en blanco razón por la cual se debe acudir a la normativa extra penal para complementar su supuesto fáctico. En concreto, debe revisarse la regulación consagrada en el Estatuto General de la Contratación Pública o Ley 80 de 1993, las demás disposiciones que la desarrollan o, de ser el caso, a las normas consagradas en regímenes especiales de contratación estatal vigentes para la época de los hechos con el fin de establecer el alcance del elemento normativo relacionado con los *requisitos legales esenciales*.

Tocante a las distintas etapas de la contratación que abarca el correspondiente tipo penal, ha puesto de relieve la Sala de Casación de esta Corporación que el comportamiento puede estar ligado a la tramitación, celebración o liquidación, más no a su ejecución, ello en armonía con el principio de estricta tipicidad¹⁸.

¹⁷ CSJ SP, feb. 9 de 2005, rad. 21547 y CSJ SP, mar. 23 de 2006, rad. 21780.

¹⁸ Cfr. CSJ SP, ene. 25 de 2017, rad. 48250.

4.4.2. Tipo subjetivo

Admite exclusivamente la forma conductual dolosa, por lo tanto, han de converger las aristas de *conocimiento* de los hechos típicos y *voluntad* en su realización, siendo necesario que concurra ese conocimiento o conciencia de los elementos descriptivos y normativos del tipo penal que se refieren a la exterioridad de la conducta, así como el volitivo, entendido como el querer realizarlos, de ahí que actúa dolosamente quien sabe que su acción es objetivamente típica y quiere su realización.

4.5. Del delito de *falsedad ideológica en documento público*

Inmerso en los ilícitos que protegen la fe pública, entendida como la credibilidad que se le da a los signos, objetos o instrumentos que constituyen medio de prueba respecto de la creación, modificación o extinción de alguna situación jurídica relevante.

Y como con los documentos generalmente se acredita algo facilitando así el trato y las relaciones que se transan entre las personas en el tráfico jurídico, cuando son expedidos por un servidor público adquieren la connotación de documentos públicos, por eso, el artículo 294 del Código Penal señala que documento es toda expresión de persona conocida o conocible recogida por escrito o por cualquier medio mecánico o

técnicamente impreso, soporte material que exprese o incorpore datos o hechos que tengan capacidad probatoria, y por su parte el artículo 243 del Código General del Proceso define el documento público como el otorgado por funcionario en ejercicio de su cargo o con su intervención.

4.5.1. Tipo objetivo

La conducta punible está prevista en el artículo 286 del Código Penal:

“El servidor público que en ejercicio de sus funciones, al extender documento público que pueda servir de prueba, consigne una falsedad o calle total o parcialmente la verdad, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años”.

Su configuración exige como elementos objetivos del tipo¹⁹: *i)* un sujeto activo que tenga la condición de servidor público, en ejercicio de sus funciones y con potestad certificadora; *ii)* la expedición o extensión de un documento en el cual hace afirmaciones mentirosas o altera la verdad total o parcialmente; y *iii)* el documento ha de ser apto para probar un hecho jurídicamente relevante.

Tiene lugar cuando, pese a que el documento en su forma es verdadero y su origen es auténtico, el servidor público consigna hechos o circunstancias ajenas a la realidad,

¹⁹ CSJ SP3419-2021, agosto 11 de 2021, Rad. 58837.

faltando así a su *deber de verdad* con efectos jurídicos, dada su facultad certificadora, además de la presunción de autenticidad y veracidad de los documentos que expide o en los cuales intervenga²⁰.

Es necesario que tal instrumento pueda servir de prueba, condición sin la cual la conducta no supera el juicio de tipicidad objetiva.

4.5.2. Tipo subjetivo

Dado que solo admite la modalidad dolosa, es obligación que el sujeto realice la conducta conociendo que está plasmando en el documento una manifestación contraria a la realidad²¹. Su configuración ocurre con la sola suscripción, sin necesidad del uso o exhibición a terceros, es decir, es un punible de mera conducta por no requerir la obtención de un resultado²².

4.6. Del caso en estudio

Como la resolución de acusación se centra en la liquidación del contrato de obra 109 de 2007, esta Sala acotará el estudio a dicha fase. Las citas que haga a las etapas previas (precontractuales o contractuales), tendrán solo

²⁰ CSJ SP154-2020, ene 29 de 2020, Rad. 49523, resaltada en CSJ SP3419-2021, agosto 11 de 2021, Rad. 58837.

²¹ CSJ AP1356-2018, rad. 45240.

²² Ibidem.

carácter referente, sin que ello implique alguna calificación de las mismas, ni juicio de responsabilidad respecto de quienes en ellas intervinieron. Tampoco emitirá juicios relacionados si la empresa contratista cumplió o no con el objeto contractual, pues ello escapa al ámbito penal.

El análisis se limitará a establecer si el acta de liquidación bilateral se compadecía con las obras ejecutadas según el objeto contratado a fin de determinar si a WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA le correspondía consignar las observaciones relacionadas con el estado de la vía evidenciadas por el ingeniero y geotécnico José Omar Torres, que le fueron puestas de presente previamente, y si omitió deliberadamente plasmarlas, alterando con ello la verdad, sabiendo incluso que era responsabilidad del contratista garantizar la estabilidad de la obra.

Para el fin anterior, aunque pudiera salir avante la tesis expuesta en las alegaciones por el representante del Ministerio Público acerca de concurso aparente de tipos penales, su solución no sería a través del principio de *subsidiariedad*, ya que no estamos ante dos preceptos uno de los cuales castiga con mayor severidad la transgresión del mismo bien jurídico, ni uno es accesorio o subordinado del otro, pues cada uno conserva su autonomía y tutelan diferente interés jurídico. Tampoco se dirimiría tal concurso a través del principio de *especialidad*, pues no es posible afirmar que uno de ellos regula la conducta de forma más precisa y completa. Sería

conforme al principio de *consunción*, de asumir que se preferiría el delito contractual cuyo juicio de desvalor consume el atentatorio de la fe pública.

Pese a lo anterior, la Sala anticipa que emitirá sentencia absolutoria en favor del procesado por los delitos enrostrados, toda vez que se constata que no incumplió con algún deber al suscribir el 15 de octubre de 2008 el acta de liquidación bilateral del contrato 109, como pasa a explicarse:

Respecto del primer requisito del tipo del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, de ostentar la calidad de servidor público y ser el titular de la competencia funcional, un primer escollo lo constituye el hecho que no obra en el diligenciamiento el acto administrativo específico en el cual conste y se delimite la delegación por parte del gobernador de Norte de Santander al Secretario de Infraestructura CARRILLO MENDOZA de las facultades para liquidar el contrato de obra N° 109 de 2007.

Si bien se cuenta con el Decreto de nombramiento No. 04 de 2 de enero de 2008 expedido por el entonces Gobernador William Villamizar Laguado, así como con el acta de posesión No. 1666 de 2008²³ y la propia manifestación del enjuiciado²⁴, quien afirmó haberse desempeñado como Secretario de

²³ Fls 411 y 412, cuaderno de Fiscalía No. 2.

²⁴ Interrogatorio surtido en sesión de audiencia de juzgamiento cumplida el 23 de enero de 2023. Récord 09:30.

Infraestructura del 2 de enero de 2008 hasta el 28 de diciembre de 2011, no se allegó el decreto mediante el cual el gobernador lo autorizó para intervenir en esa fase final contractual.

Se aportó el Decreto No 000091 de 7 de febrero de 2008 que modificó el *Manual Específico de Funciones y de Competencias Generales para los Empleados de la Planta de Personal del Nivel Central del Departamento de Norte de Santander*, en el cual se indicó que para desempeñar el cargo de Secretario de Infraestructura se necesitaba tener título profesional en ingeniería civil, arquitectura o ingeniería de vías; tener tarjeta profesional cuando el ejercicio de la profesión lo exija y conocimientos básicos en la Constitución Política y la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, entre otros, fijando como funciones, entre otras, la de: “4) *Suscribir a nombre del departamento los contratos y convenios celebrados con instituciones y firmas, relacionados con asuntos propios de la Gobernación conforme a lo establecido en los actos de la delegación y las demás normas pertinentes*”; pero claramente se advierte que se trata de funciones genéricas que no pueden homologarse al acto especial de delegación para liquidar el contrato aludido, máxime que expresamente, como se resaltó, se está supeditando a lo que se establezca en los actos de delegación.

Tampoco de las funciones previstas en el mismo Manual de: 1) *Vigilar el cumplimiento de las decisiones que se adopten en asuntos relacionados con el sector;*... 6) *coordinar la formulación, definición y ejecución de los programas de conservación de la infraestructura física vial*

*del departamento asegurando la calidad y eficiencia de los procesos utilizados; 7) Supervisar el diseño y definición de los proyectos relativos a tiempos, presupuestos y recursos asegurando su precisión y confiabilidad; 8) Exigir calidad en los procesos de supervisión e interventoría de convenios y contratos asignados a la secretaría. ... y 11) gestionar y asignar los recursos necesarios y conseguir las licencias ambientales para garantizar la ejecución de los proyectos de desarrollo vial del departamento*²⁵, puede deducirse tal autorización para suscribir el acta de liquidación contractual final, precisamente por su generalidad, lo que, en todo caso, no se compagina con la exigencia plasmada en el artículo 10° de la Ley 489 de 1998²⁶, según el cual *“En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren”*.

La Corte Constitucional en sentencia C-036 de 2005, indicó que la delegación *“presupone una autorización legal, no opera directamente por mandato de la ley, ya que implica la existencia de un acto de delegación”*²⁷.

La misma Corporación en sentencia C-372 de 2002, en cuanto al vínculo entre delegante y delegatario, señaló que: *“...Al delegar se establece un vínculo funcional especial y permanente entre delegante y delegatario para el ejercicio de las atribuciones delegadas. Es especial en cuanto surge a partir del acto de delegación, de forma adicional a la relación jerárquica o funcional que exista entre ellos y es permanente en cuanto permanece activo mientras rija el acto*

²⁵ Fls. 77 y ss, cuaderno de Instrucción No. 1

²⁶ *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*.

²⁷ Criterio reiterado en las sentencias C-496 de 1998, C-561 de 1999 y C-727 de 2000.

de delegación. En virtud de tal vinculación, el delegante conserva y ejerce la facultad para reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario y para revocar el acto de delegación (C.P., art. 211). (...) Estas particularidades se desprenden del principio de unidad de acción administrativa, de la aplicación de los principios de la función administrativa a que hace referencia el artículo 209 de la Carta y del deber de dirección, instrucción y orientación que corresponde al jefe de la entidad u organismo estatal.”

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que “[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. Sobre este requisito señaló la Corte que: ‘la posibilidad de transferir su competencia - no la titularidad de la función - en algún campo, se perfecciona con la manifestación positiva del funcionario delegante de su intención de hacerlo, a través de un acto administrativo motivado, en el que determina si su voluntad de delegar la competencia es limitada o ilimitada en el tiempo o general o específica’”²⁸.

Y en relación con los condicionamientos del acto de delegación enfatizó que ocurre cuando “un funcionario u organismo competente transfiere de manera expresa y por escrito, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre autorizado para ello por la ley”²⁹.

²⁸ C.E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto 27 mar 2012. Exp. 11001032600020100002900. Citando las decisiones de la Corte Constitucional relacionadas con el acto de delegación. Sentencia C-936 de 2001. Las sentencias C-382 de 2000; y C-566 de 2000 también se refieren a la exigencia del acto de delegación.

²⁹ C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil. Auto 6 ago. 2019. Exp. 11001-03-06-000-2019-00081-00.

Bajo esta óptica, la sola referencia al *Manual de Funciones y Competencias Laborales* no puede tenerse como sustituto del acto de delegación, ni constituye una delegación en sí misma, pues se insiste, debía mediar la respectiva autorización al Secretario de Infraestructura para la liquidación contractual, no necesariamente a su nombre, pues bien podría estar dada a quien desempeñara el cargo de jefe de esa Secretaría, otorgada bien por el Gobernador Luis Miguel Morelli Navia que suscribió el contrato, o el burgomaestre que lo sucedió, quien precisamente nombró a CARRILLO MENDOZA en esa dependencia departamental.

Nótese que en el acta de liquidación no se hizo mención a algún acto especial de delegación para tal actividad, a diferencia de lo que sí se anotó en la modificación 01 que se realizó el 27 de mayo de 2008 al contrato de interventoría 0208 del 12 de marzo de 2007, celebrado con la empresa *Incon Ltda.* cuando expresamente se indicó que CARRILLO MENDOZA, como Secretario de Infraestructura, estaba ***“autorizado para suscribir el presente contrato en virtud de la delegación contenida en el Decreto No. 000056 del 16 de enero de 2008”***. (se destaca).

Aunque el artículo 237 de la Ley 600 de 2000 consagra el principio de libertad probatoria, según el cual, los elementos constitutivos de la conducta punible y la responsabilidad del enjuiciado pueden acreditarse por cualquier medio probatorio a menos que la ley exija una prueba especial, el hecho de que

se haya mencionado expresamente el decreto 000056 en el contrato de interventoría, servirá únicamente para acreditar que el procesado estaba facultado para la suscripción de tal adición del contrato de interventoría, pero no para inferir que también estaba autorizado para la liquidación del contrato de obra.

Pero aun si se asumiera que CARRILLO MENDOZA estaba facultado para la liquidación del contrato de obra, la Sala no advierte que haya incumplido algún deber en relación con las obligaciones que le imponía el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto No. 091 de 2008, por omitir consignar en el acta respectiva las observaciones que plasmó el ingeniero y geotécnico José Omar Torres al visitar la vía, estudio pedido por la empresa constructora, después de haber sido recibida la obra por parte del supervisor y del interventor, dado que dicha acta se debía limitar al objeto del contrato.

En efecto, de aceptar que el aforado podía suscribir el acta final, no sólo porque él mismo admitió en su indagatoria que la firmó el 15 de octubre de 2008 en su calidad de Secretario de Infraestructura junto con la representante legal de la *Constructora Vallehermoso S.A.*, María Antonia Bottía Báez, y de ello dieron cuenta en sus declaraciones el supervisor de la obra, Jorge Enrique Arias Sanguino y el representante legal de la empresa interventora, Leonel Guiza Rueda, sino porque aun la figura del “*funcionario de facto o de hecho*”, dejaría a

salvo el acto realizado ante la presunción de legalidad que lo ampara³⁰, se repite, no se avizora el incumplimiento del deber de consignar las salvedades y que, de contera, hubiera faltado a la verdad, dado que el objeto contractual era el mantenimiento del tramo de vía contratado y en manera alguna abordaba obras de mayor envergadura.

Así, de asumir que mediaba tal delegación en cabeza del Secretario de Infraestructura derrumbaría las consideraciones defensivas enarboladas por el procesado y su defensor relacionadas con que el interventor y el supervisor eran quienes tenían asignadas las funciones de vigilancia y control del contrato y representaban al departamento ante el contratista y que por ello certificaron el cumplimiento de su objeto, porque de acuerdo con lo normado en el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 489 de 1998, no se pueden delegar las funciones, atribuciones o potestades recibidas en virtud de delegación, es decir, no es posible jurídicamente subdelegar.

Para el fin anterior, vale la pena tener en cuenta, en primer lugar, la fase precontractual ya que, en el acápite de necesidad y justificación del estudio previo y solicitud de contratación, que antecedió al pliego de condiciones, se

³⁰ Los criterios hermenéuticos sembrados por el Consejo de Estado respecto de la ficción de legalidad que reflejan los actos administrativos a los destinatarios cuando para un cargo creado legalmente lo ejerce una persona que carece de la investidura de la función pública o la tiene de manera irregular ha sido aplicada y aceptada por la Sala de Casación Penal, por ejemplo, en AP 18 dic. 2013, Rad. 42404; AP6433-2014 22 may. 2014, rad. 43449, entre otras.

indicó: *“el Departamento está interesado en continuar con la pavimentación de este tramo de la vía, beneficiando a los habitantes de las cabeceras municipales y de las poblaciones ubicadas a lo largo de la misma. Las actividades a realizar se enmarcan dentro del proyecto general de **“Mantenimiento y mejoramiento de la red secundaria 1458,90 Kms Departamento Norte de Santander”**, registrado con el código SEPI 2006-054000-0021 en el BPPID”*³¹. (Resaltado fuera de texto).

En la Ficha de Estadística Básica de Inversión del Banco de Proyectos de Inversión, tras identificar el proyecto de mejoramiento de la vía, como *“Problema o Necesidad”* se indicó: *“La vía que comunica a las cabeceras municipales de Lourdes y Gramalote, presenta un tramo sin pavimentar de 3.8 Kms., el cual se encuentra en mal estado y en época de invierno dificulta el tránsito vehicular entre estos municipios, ocasionando el aumento en el tiempo de desplazamiento, y mayores costos de mantenimiento de los vehículos y de la comercialización de los productos agrícolas sobre los cuales se basa la economía de la región”*³²

Y ya en el pliego de condiciones³³, se fijó el alcance de las obras a realizar en el tramo de la vía relacionadas con la construcción de:

Perfilado de la banca y “cuneteo”

Corte a máquina en tierra

Corte a máquina en conglomerado

Sub base granular clasificada extendida y compactada

Base granular clasificada extendida y compactada

³¹ Fls. 126 y ss, cuaderno anexo de Fiscalía No. 9.

³² Fl. 5 ídem.

³³ Fl. 181, íbidem.

Imprimación

Carpeta asfáltica en caliente

Transporte de material de subbase, base y carpeta asfáltica

Filtros en geodrén tipo ADS A=0,60 m, H=1.0 m, incluye excavaciones

Construcción de alcantarillas D=36" incluye excavación y rellenos

Construcción de cunetas en concreto $f'c=17.5$ Mpa

Excavación en conglomerado

Concreto ciclópeo para bases

Concreto ciclópeo para elevaciones

Relleno compactado con material seleccionado

Y en lo que respecta a las cantidades de obra, en el numeral 6.16, del citado pliego se señaló: *“Las cantidades de obra por ejecutar son las que se presentan en el Formulario No. 1, estas son aproximadas y están calculadas con base en el estudio del proyecto; por lo tanto, **se podrán aumentar, disminuir o suprimir durante la ejecución de la obra, tales variaciones no viciarán ni invalidarán el contrato producto de esta licitación.** El contratista está obligado a ejecutar las mayores cantidades de obra que resulten, a los mismos precios de la propuesta, **salvo que se presenten circunstancias imprevisibles que afecten el equilibrio económico del contrato**”.* (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, en los numerales 6.16.1 y 6.16.2 se indicó: ***“Obras adicionales: aquellas que por su naturaleza, pueden ejecutarse con los planos y especificaciones originales del contrato o variaciones no substanciales de los mismos y en donde todos los ítems tengan precios unitarios pactados. El Departamento podrá ordenar por escrito obras adicionales y el contratista estará en la obligación de ejecutarlas. Las obras adicionales se pagarán a los precios establecidos en el Formulario No. 1.”*** (se destaca).

Y se definió la **obra complementaria** “la que no está incluida en las condiciones originales del contrato y por esta misma razón, no pueden ejecutarse con los precios del mismo. **El Departamento podrá ordenar obras complementarias y el contratista estará obligado a ejecutarlas**, siempre que los trabajos ordenados hagan parte inseparable de la obra contratada, o sean necesarios para ejecutar esta obra o para protegerla”³⁴. (se destaca).

Ahora, ya en la fase contractual, el objeto fue el **“Mejoramiento de la carretera Lourdes-Gramalote, Norte de Santander”**, por un valor de \$1.499.984.408 a precios unitarios fijos, sin ajustes, precisando que: 1) *La vía Lourdes-Gramalote, pertenece al inventario vial de la Red Secundaria a cargo del Departamento y tiene una longitud de 19 kms, de los cuales faltan por pavimentar 3.8 kms, presentando actualmente un notable deterioro de la banca.* 2) *Que, se requiere **mejorar la transitabilidad** por esta vía y reducir los tiempos de viaje, siendo necesaria la construcción de la estructura de pavimento del sector faltante, así como la construcción de obras de contención y drenaje*³⁵. (Resaltado fuera de texto).

Las actividades a ejecutar, del aludido contrato de obra N° 109 se centraron en: *“perfilado de la banca y cuneteo —sic—; corte a máquina en tierra; corte a máquina en conglomerado; subbase granular clasificada extendida y compactada; base granular clasificada extendida y compacta; imprimación; carpeta asfáltica en caliente; transporte de material de subbase; base y carpeta asfáltica; filtros en geodrén tipo ADS A= 0.60 M, H=1.0 M, incluye excavaciones y rellenos; construcción de alcantarillas D=36”, incluye excavación y rellenos; construcción de cunetas en concreto F´C=17.5 MPA; excavación en*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Fls. 35 y ss, cuaderno Fiscalía No. 1.

conglomerado; concreto ciclópeo para bases; concreto ciclópeo para elevaciones; relleno compactado con material común seleccionado”.

Lo expuesto permite sentar como **primera premisa** que el objeto del contrato era el “*Mejoramiento de la carretera Lourdes-Gramalote, Norte de Santander*”, en los 3.8 kilómetros restantes de los 19 kilómetros que representaban el total de la vía secundaria, ya que mediaban condiciones difíciles para el tránsito normal de la comunidad entre esas cabeceras municipales.

Como se trataba del mejoramiento de una vía secundaria, el *Manual de Diseño Geométrico para Carreteras*, elaborado en 1998 por el otrora Instituto Nacional de Vías, y adoptado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 001400 de 2000, vigente para la época de los hechos³⁶, en la clasificación de las carreteras según su función, definió las **Secundarias** como aquellas que unen cabeceras municipales entre sí y/o que provienen de una cabecera municipal y conectan con una principal (1.4.5.2.), además, especificó dicho *Manual* que un proyecto de mejoramiento (1.5.2.) “*Consiste básicamente en el cambio de especificaciones de la vía o puentes: para lo cual se hace necesaria la construcción de obras de infraestructura ya existente, que permitan una adecuación de la vía a niveles de servicio requeridos por el tránsito actual y proyectado. Comprende, entre otras, las actividades de:*

³⁶ Posteriormente fue expedido el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras del 2008, adoptado como Norma Técnica para los proyectos de la Red Vial Nacional, mediante la Resolución número 0744 del 4 de marzo del 2009.

Ampliación de calzada

Construcción de nuevos carriles

Rectificación (alineamiento horizontal y vertical)

Construcción de obras de drenaje y subdrenaje

Construcción de estructura del pavimento

Estabilización de afirmados

Tratamientos superficiales o riegos

Señalización vertical

Demarcación lineal

Construcción de afirmado

Dentro del mejoramiento puede considerarse la construcción de tramos faltantes de una vía ya existente, cuando estos no representan más del 30 % del total de la vía.

Ahora, la Ley 1682 de 22 de noviembre de 2013, o Ley de Infraestructura, a pesar de que obviamente no estaba vigente para la época de los hechos, ilustra también en lo que se refiere a obras de mejoramiento, cuando en su artículo 12 la define como: *Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales*".

La **segunda premisa** es que desde los iniciales informes de interventoría del contrato de obra aludido, se dio cuenta de las dificultades presentadas en la ejecución de la obra, como la presencia de coluviones³⁷ que ocasionaban inestabilidad de los taludes y zonas de banca, los cuales debían ser tratados con los drenajes sub-superficiales y

³⁷ **Coluvión:** Acumulación suelta e incoherente de fragmentos en los pies de las pendientes. El transporte de los fragmentos es gobernado por la gravedad. Combustión REPÚBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA GLOSARIO TÉCNICO MINERO
Agohttps://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf

estructuras de contención, así como también *“Las fuertes lluvias que se presentan en la zona, en épocas de invierno, y las grandes pendientes de los taludes hacen que la escorrentía³⁸ circule con gran velocidad provocando erosión e inestabilidad en los taludes superiores e inferiores (principalmente). Todo esto ayudado por el hombre, mediante la tala, deforestación, el uso de agroquímicos y el cambio en el uso del suelo.*

Así mismo, se señaló *“Corredor existente muy angosto, que dificulta la construcción de obras transversales de drenaje por el mantenimiento del tráfico sobre la vía” e “Incertidumbre en las vías de acceso por las bajas especificaciones con que han sido construidas algunas obras y pavimentos”, por último: “Lluvias intensas durante los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre lo que ha conllevado a la suspensión temporal del proyecto y su respectivo retraso”.*

Y como recomendaciones y conclusiones, se señaló que: *“La evaluación económica realizada, teniendo en cuenta las cantidades ejecutadas hasta el momento refleja la necesidad de recursos adicionales para poder terminar con estructura y pavimento en los 4,0 kms programados”.*

Fue precisamente por esas observaciones y recomendaciones de la interventoría, y con el fin de ejecutar **obras adicionales** no previstas inicialmente en el contrato de obra que se requerían para culminar con estructura y

³⁸ Diccionario Real de la Academia.

Escorrentía: 1. f. Agua de lluvia que discurre por la superficie de un terreno.
2. f. Corriente de agua que se vierte al rebasar su depósito o cauce naturales o artificiales.

pavimentos de los kilómetros programados, que las mismas partes suscribieron el 31 de diciembre de 2007 el contrato adicional No. 01, cuyos ítems fueron mayor cantidad de obra y plazo³⁹, con un costo de \$710.046.506.

Del acotamiento del objeto del contrato de obra da cuenta también la declaración de Jorge Enrique Arias Sanguino, supervisor, quien en la audiencia pública resaltó que las *obras de mejoramiento* buscaban mejorar lo existente y la “*transitabilidad*” de la vía, la cual estaba en deplorables condiciones, siendo intervenida sobre la rasante existente al construir estructuras de resistencia para colocar la carpeta asfáltica, obras adicionales de drenaje como filtros, alcantarillas, “*cunetas*” y “*rocerías*”.

El deponente aclaró que esas obras se diferencian de las *obras de estabilización*, las cuales ya no son para mejorar lo existente, sino para precisamente estabilizar y ampliar una vía, siendo estas obras especializadas ante el tratamiento de taludes superiores e inferiores con anclajes y muros de contención a profundidad en la montaña para darle mayor resistencia a fin de evitar derrumbes, las cuales precisan de equipos especializados⁴⁰.

En igual sentido, José Manuel Álvarez Lugo, Especialista y Máster en geotecnia y quien visitó la obra por solicitud de

³⁹ Fls. 46 a 48, cuaderno de Fiscalía No. 1.

⁴⁰ Declaración de 03 de octubre de 2022. Medio magnético. Diligencia Rad 53144 03-10-2022 (1). Récord 1:41:03.

la empresa interventora *Incon Ltda.*, en desarrollo de la audiencia pública al absolver interrogante de la Sala en relación con las *obras de mejoramiento*, indicó que son labores menores que incluyen manejo de aguas, estructuras de contención de poca altura, refinamiento de los taludes, obras de revitalización, aclarando que de presentarse una inestabilidad, los estudios y diseños son elevados para este tipo de intervenciones por ser de mayor complejidad “*son muros apoyados de manera directa, son sistemas de tensionamiento, de anclajes, de micropilotes, que técnicamente no se enmarcan dentro de un proyecto de mejoramiento de la vía*”⁴¹.

En el informe final de interventoría de mayo de 2008⁴² el ingeniero Leonel Guiza Rueda dio cuenta de las obras realizadas entre el 31 de diciembre de 2007 y el 13 de mayo de 2008, señalando que la empresa contratista había realizado los siguientes trabajos:

- *Mezcla, extensión y compactación de material de subbase granular.*
- *Mezcla, extensión y compactación de material de base granular.*
- *Imprimación.*
- *Extensión y compactación de carpeta asfáltica.*
- *Transporte de material de subbase, base y carpeta.*
- *Construcción de filtros en geodren tipo ADS.*
- *Construcción de cunetas en concreto.*
- *Construcción de muro en gaviones.*
- *Limpieza de obras de drenaje existentes.*

⁴¹ Declaración rendida en sesión de audiencia de juzgamiento cumplida el 23 de enero de 2023. Medio magnético. RAD 53144 23-01-23. Récord 3:10:17.

⁴² Fls. 45 y ss, cuaderno anexo de Fiscalía No. 2.

- *Excavación para construcción de bordillos*
- *Toma de muestra en el terreno para controlar mezcla adecuada del material de subbase y base granular.*
- *Ensayos de campo para control de densidades del terreno.*

Si se compara lo que fue objeto del contrato y lo que dio cuenta tal informe final no solo se advierte su coincidencia, sino que se destacan las anotaciones hechas por el interventor relacionadas con que las obras construidas respondían a los recursos disponibles del contrato y que, en la ejecución de las mismas debieron ser revaluados los iniciales estudios y diseños de la vía que se habían basado “únicamente en la definición de la estructura del pavimento” al realizar ahora “un Estudio Topográfico completo del tramo intervenido, lo que permitió un mejoramiento en el alineamiento horizontal de la vía”, agregando “Dado que no estamos trabajando sobre una vía de primer, y que los recursos con los que se cuenta son limitados, el Diseño de la subrasante se hizo lo más similar posible a la existente para lograr cubrir la mayor longitud y de esta manera extender los beneficios”.

Es cierto que a ese informe final fue anexado el reconocimiento geotécnico que a solicitud de la empresa constructora había realizado el profesional en esa materia José Omar Torres, el cual es el enrostrado en la acusación para predicarle al procesado la comisión de los dos delitos atentatorios de los bienes jurídicos de la Administración y Fe públicas, pero en el informe de interventoría se precisaba que lo referido por el ingeniero y geotécnico apuntaba a “la necesidad de llevar a cabo estudios detallados de los tramos analizados por él, para poder estabilizar estos de manera definitiva, **en este**

proyecto no se han invertido recursos en tal sentido, pues de haber sido así, las metas físicas hubieran sido mucho menores”
(se destaca).

Y es que no se puede desdeñar o escindir el origen de la investigación penal en relación con posibles irregularidades en el proceso contractual respecto de los estudios previos, levantamiento topográfico, diseño geométrico, análisis geotécnicos etc., porque, si bien en la resolución de acusación contra CARRILLO MENDOZA se señala que las partes debían estar al tanto de las características del tramo a pavimentar, las condiciones del suelo y las particularidades geotécnicas y geológicas que lo rodeaban, de modo que los riesgos que pudieran acaecer con ocasión de ese escenario, no solo eran previsibles, sino resistibles, son todos aspectos que se ubican claramente en la etapa precontractual relativas a adecuada planificación que se debió hacer de la obra previo a contratar, fase diferente de la achacada al procesado.

José Javier Angarita Bolado, residente de la interventoría, en su declaración también afirmó que las fallas presentadas en la obra obedecieron a la inestabilidad del terreno y no a una mala construcción o deficiencia de los materiales. Agregó que en desarrollo del proyecto se identificaron puntos que ameritaban realizar mejoramientos por cuanto la rasante del terreno no poseía la capacidad necesaria para soportar la estructura, lo que dio lugar a solicitar la adición del contrato para garantizar la durabilidad

del pavimento⁴³.

Añadió que la constructora sí realizó obras para mitigar los inconvenientes presentados, estabilizando algunos taludes, cambios de estructura y obras necesarias para el manejo y evacuación de aguas a fin de evitar que éstas penetraran en el pavimento⁴⁴. Así mismo, indicó que en los puntos donde se requería estabilización hubo necesidad de mejorar la subrasante, porque la existente no era competente para la instalación de la nueva estructura de pavimento⁴⁵.

En su informe el geotécnico José Omar Torres, además de dar cuenta del estado de la vía, hizo varias recomendaciones que **“garanticen la estabilidad de la banca”**:

“a) Todas las fallas observadas corresponden a inestabilidad de los taludes de la vía o reactivación de deslizamientos o movimientos de remoción en masa antiguos.

b) Las cargas de la estructura del pavimento, más la concentración de aguas lluvias de la capa asfáltica hacia los taludes contribuye a incrementar los esfuerzos cortantes y disminuir los factores de seguridad, o generando los desplazamientos.

c) No se descarta que se presenten movimientos de los taludes

⁴³ Declaración de 04 de octubre de 2022. Medio magnético. Diligencia Rad 53144 04-10-2022 (3). Récord 59:42.

⁴⁴ *Ibidem*. Récord 1:08:42

⁴⁵ *Idem*. Récord 53:52.

inferiores en otros puntos de la banca.

d) En general se observa predominio de suelos arcilloso como matriz de los depósitos coluviales o suelos residuales arcillosos, producto de los procesos de meteorización en la zona.

e) Es necesario adelantar los estudios técnicos apropiados que incluyan el levantamiento topográfico, sondeos profundos y diseño de las estructuras de control que incluyan el manejo de las aguas subsuperficiales.

f) No es conveniente proyectar medidas de control como muros en gaviones sin tener la certeza o análisis de estabilidad de cada sitio en particular, ésta además de incrementar los costos puede generar más inestabilidad a la banca si las obras quedan en zonas activas del deslizamiento o sobre la superficie de falla.

g) No es recomendable adelantar pavimentación o colocación de las capas de base granular en los sectores inestables donde no se ha pavimentado, ya que esto contribuirá más a la inestabilidad de la banca.

h) Los estudios y diseños de las obras deben realizarse a la mayor brevedad posible para mitigar los fenómenos de inestabilidad, se corre el riesgo de pérdida parcial de la banca.

*i) A nivel de riesgo geotécnico o de medidas de control se realizó una clasificación general de los sitios críticos considerados, **desde los de más rápido tratamiento hasta los que requieren mayor nivel de análisis y mayores costos en las obras de control, así:** (se destaca).*

Sector:	Tipo movimiento:
K5+940	Hundimiento banca. Asentamiento del terreno adyacente, posible falla rotacional.
K4+520 - K4+540	Movimiento rotacional superficial del talud inferior.
K5+370 +k5+390	Movimiento rotacional del talud inferior.
K5+215 – K5+270	Fenómeno remoción en masa, reactivación de deformaciones, movimiento rotacional talud inferior.
K3+870 – K3+920	Deslizamiento complejo.
K3+640 – K3+690	Coluvión inestable.

En un estudio posterior solicitado al mismo profesional geotécnico por parte de la Gobernación de Norte de Santander, abril-junio de 2010, pormenorizadamente indicó que bajo las condiciones de estabilidad del sector era muy difícil garantizar la durabilidad de la banca con obras de control convencional, pues se requerían obras de drenaje con estructuras de contención que involucrarán en sus diseños los factores de inestabilidad mencionados: *“obras geotécnicas convenientemente cimentadas a las profundidades del macizo rocoso, en muchos casos con sistemas de pilotaje o caisson (pilas preexcavadas) y obras de drenaje. Las acciones de socavación de las quebradas en al pie de los taludes de los coluviones genera desconfinamiento de éstos propiciando su inestabilidad⁴⁶”*.

Precisó además, *“Es muy importante tener en cuenta que para estabilizar un fenómeno de remoción en masa como los que se presentan en el corredor, se requieren obras de control geotécnico que generan unos costos o sobrecostos con respecto a una estructura de control convencional y en algunos casos las condiciones de estabilidad son tan*

⁴⁶ Fls. 24 y ss, cuaderno anexo de la Sala Especial de Primera Instancia No. 12.

difíciles que, existe la probabilidad de no invertir en obras cuantiosas, debido a que no hay garantías de estabilidad; en estos se mitiga el fenómeno y se monitorea, pero se convive con él y las dificultades que esto acarrea para el tráfico de la vía”⁴⁷.

Y ya en la audiencia pública en su declaración José Omar Torres señaló que *“(…) garantizar la estabilidad de un corredor y más un corredor como éste, tan complejo y tan complicado, pues es bastante cuantioso, es muy cuantioso, porque si ustedes ven las obras que estaban en ese informe del 2010, pues todos los muros ahí están con pilotes, todos los muros están con caisson, vamos a tener que usar anclajes, vamos a tener que, para poder controlar las inestabilidades que se presentan, drenes horizontales, todo eso...⁴⁸”.*

Añadió que muchas veces los recursos no alcanzan y por eso se hacen obras de mitigación y de control, debiendo hacerles seguimiento *“...posteriormente habrá una recomendación de que, hay que hacer los estudios complementarios para ya determinar las obras definitivas que se requieran⁴⁹”.*

Finalmente, adujo que los problemas de estabilidad en el corredor vial Lourdes-Gramalote se seguirán incrementando, con el agravante que, cuando alcancen una magnitud importante *“(…) no se podrán realizar obras convencionales, ni un gavión, requerirán obras más cuantiosas, con cimentación y contención especiales, y con esas condiciones geotécnicas tan complejas, el costo oscilaría entre 10 mil y 15 mil millones de pesos*

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Declaración de 03 de octubre de 2022. Medio magnético. Diligencia Rad 53144 03-10-2022 (2). Récord 1:12:56

⁴⁹ *Ibidem*. Récord 1:13:46.

cada kilómetro (...)”, resaltando que la obra demandará anclajes, muros cimentados sobre pilotes, con cortes que se deben realizar sobre un fenómeno de remoción en masa, ya que si no se controla, generará muchos problemas.

Este recuento permite sentar la **tercera premisa** que las observaciones y conclusiones del geotécnico José Omar Torres constituían obras a futuro, cuya ejecución no se le podía exigir a la constructora precisamente por su naturaleza y magnitud, pues tal están relacionadas con la estabilización de los taludes mediante obras de grandes proporciones (anclajes, concreto lanzado, muros montados sobre pilotes, contenciones especiales, etc.), las cuales, como lo resalta el defensor, son costosas, al punto que el mismo José Omar Torres calculó que la estabilización de cada kilómetro de ese sector, tendría un valor entre 10.000 y 15.000 millones de pesos, cifra que obviamente superaba ampliamente la del contrato inicial.

El mismo Supervisor Jorge Enrique Arias Sanguino, así como el maestro de obra Jaime Orejuela Díaz, declararon que la constructora cumplió con la calidad y especificaciones técnico-constructivas de los materiales de la obra, manifestaciones que aparecen avaladas por la prueba pericial cuando los expertos Santiago Contreras y Jorge Ramón Dumar Lobo indicaron que el contratista sí cumplió con el objeto del contrato, debiendo ser liquidado para autorizar el pago del saldo adeudado.

Ciertamente, la prueba técnica es indicativa que los hundimientos, fisuras y desbancada de la carpeta asfáltica no eran imputables a la constructora, sino a causas naturales al derivarse de las fallas geológicas Chane, Gramalote y Anticlinal Gramalote, las cuales incluso aparecían reseñadas en el Estudio de Inversión del año 2001; a la presencia *de depósitos coluviales saturados susceptibles a la humedad; y a los fenómenos de remoción en masa activos con reptación permanente*⁵⁰.

José Manuel Álvarez Lugo, geotécnico en su declaración destacó que en los contratos de obras menores se busca realizar intervenciones superficiales, por eso se hacen visitas para reconocer la vía y al verificar una inestabilidad compleja, se puede determinar no intervenirla en alguna parte, que incluso hay casos en los cuales, a pesar de los problemas de inestabilidad en donde se precisa mejorar el nivel “*transitabilidad*”, como en este caso, a pesar de la complejidad del sector, la necesidad y justificación de la obra hacen imperante atender el clamor de la comunidad para no privarla del derecho a transitar por esa zona, de allí que se desarrollen proyectos de “*mantenimiento y mejoramiento*”, como sucedió en este caso al optimizar el nivel de servicio para los habitantes de la zona con recursos y diseños muy básicos como una estructura de pavimento, pero no un diseño de componente geotécnico, pues se estaba ante un

⁵⁰ Fls. 317 y ss, cuaderno de Fiscalía No. 2.

contrato con un presupuesto no muy elevado⁵¹.

En la misma arista, en experticia de 3 de junio de 2011 del perito de la Contraloría Departamental Norte de Santander, Santiago Contreras, indicó la presencia en el lugar de *depósitos coluviales, fenómenos de remoción en masa con reptación permanente, y un macizo rocoso muy arcilloso y altamente fracturado*: “*las fuertes lluvias, si han desestabilizado las laderas existentes a lado y lado de la vía, por ser depósitos coluviales altamente susceptibles a la humedad, con taludes de altas pendientes en matrices arcillosas que se desprenden con facilidad, por lo tanto, con lo ocurrido en el casco urbano de Gramalote, no es descartable de plano que la falla se encuentre activa y que su manifestación se haya acelerado por efecto de las lluvias ocasionando la catástrofe de todos conocida, y a su vez que haya afectado la banca de la vía, la cual se ha venido deteriorando paulatinamente, con el paso del tiempo, por las razones expuestas y por la acciones antrópicas generadas por la intervención humana por deforestación, sobre pastoreo y la descarga hidráulica que se realiza sobre los cultivos por regadío(...)*”⁵².

Paralelamente, en el informe de Policía Judicial 4741767 de 15 de febrero de 2019, rendido por la técnico investigadora de las Salas Especiales de Instrucción y Primera Instancia, Martha Yaneth Cano, tras valorar los

⁵¹ Declaración rendida en sesión de audiencia de juzgamiento cumplida el 23 de enero de 2023. Medio magnético. RAD 53144 23-01-23. Récord 2:48:21.

⁵² Fls. 24 y ss, cuaderno anexo Fiscalía N° 11 investigación iniciada por la Contraloría General de la República, derivada del “*Hallazgo No. 45: Presunto Detrimiento Patrimonial en el contrato No. 109 de 2007*”, el Secretario de Infraestructura CARRILLO MENDOZA profirió el 14 de octubre de 2010 la Resolución No. 545 declarando la ocurrencia del siniestro por incumplimiento de las obligaciones de la empresa constructora frente a la estabilidad de la obra, ordenando hacer efectiva la póliza No. GU007201 de la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. CONFIANZA. anexo de Fiscalía No. 11.

informes de Interventoría, de Consultoría en Geotécnica y Pavimentos e Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral- Modalidad Especial- Regalías departamento de Norte de Santander- Vigencia Fiscal 2008, resalta la existencia de elementos identificados en éstos por fallas geológicas, así como se reseñaba en el informe de Policía Judicial 4730069 de 11 de febrero de 2019 conclusivo que la liquidación del contrato era procedente, razón por la cual la perito estimó que no era posible determinar técnicamente la concurrencia de daños o perjuicios, ni por ende cuantificarlos⁵³.

Ahora, aunque el ámbito fiscal dista del penal, vale la pena destacar que mediante auto 075 de 5 de septiembre de 2011 la Contraloría General cesó la acción fiscal, originada por estos mismos hechos, en favor de, entre otros, CARRILLO MENDOZA y archivó las diligencias una vez realizados los peritajes allí ordenados conclusivos que el deterioro de la obra se originó en la falla geológica presente en el sector que afectó el municipio de Gramalote, constituyéndose un caso fortuito y de fuerza mayor, sin que se hubiera generado detrimento patrimonial estatal.

Y fue precisamente a raíz de esa investigación fiscal, que el Secretario de Infraestructura CARRILLO MENDOZA profirió el 14 de octubre de 2010 la Resolución No. 545 declarando la ocurrencia del siniestro por incumplimiento de

⁵³ Fls. 24 y ss, cuaderno de la Sala Especial de Primera Instancia No. 2.

las obligaciones de la empresa constructora frente a la estabilidad de la obra, ordenando hacer efectiva la póliza No. GU007201 de la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. CONFIANZA, pero al establecer que el daño no se produjo por culpa del contratista, sino por las fallas geológicas del sector y las fuertes lluvias, siendo así una fuerza mayor o caso fortuito que exoneraba de responsabilidad al contratista y a la aseguradora, a través de la Resolución No. 218 de 24 de noviembre de 2011 revocó la Resolución 545 de 14 de octubre de 2010⁵⁴.

El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 —*modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007*—, dispone que los contratos de tracto sucesivo cuya ejecución o cumplimiento se prolonga en el tiempo, y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación, etapa en la cual las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren para poner fin a las divergencias presentadas y poder declarar estar a paz y salvo.

Además, señala que para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación si es del caso, **de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra**, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, indemnizaciones y prestaciones, a la responsabilidad civil y, en general para

⁵⁴Fls. 150 y ss, cuaderno de Instrucción No. 1.

avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

Si la liquidación contractual de carácter bilateral, se traduce en el acuerdo entre las partes para determinar el estado general de ejecución de las obligaciones a cargo y su resultado de cara a hacer los reconocimientos necesarios y dar por concluida la relación jurídica, resulta comprensible que en el acta de liquidación del contrato 109 de 2007, el Secretario de Infraestructura no consignara alguna salvedad, pues se insiste, se acotaba específicamente al objeto de lo que fue contratado.

En lo referente a las *Garantías de estabilidad de la obra*, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que su finalidad es precaver eventuales perjuicios, una vez se ha recibido la obra a satisfacción, ante graves deterioros originados en un vicio oculto que no se podía razonablemente advertir al momento de la entrega, los cuales impidan su normal utilización, vicio que apunta o bien a la construcción, o al suelo que el constructor debía conocer o por la calidad de los materiales, es decir, todas causas imputables al contratista, por ello concluyó que “*el amparo de estabilidad de la obra no está destinado a cubrir cualquier clase de defecto, desperfecto o afectación que presenten las obras con posterioridad a su entrega y recibo a satisfacción por parte de la entidad. Para su efectividad, se requiere que los daños surgidos en la respectiva edificación o construcción sean de tal magnitud, que amenacen seriamente su correcta utilización o la impidan, y deben obedecer además, a circunstancias*

*imputables al contratista*⁵⁵.

Aunque de acuerdo con el párrafo primero de la cláusula primera del contrato No. 109 de 2007 la empresa *Vallehermoso S.A.* estaba obligada a garantizar la estabilidad de la obra de conformidad: *“el contratista se obliga para con el departamento a ejecutar a los precios acordados en esta cláusula todos los trabajos y obras necesarias para la correcta ejecución, estabilidad, seguridad y adecuación, conforme al objeto de la obra contratada, los cuales solo serán revisables cuando por dilaciones no imputables a éste se demore la iniciación de la obra y con ello se afecte el equilibrio de la ecuación contractual”* es claro que no se trataba de obras de estabilización definitivas o permanentes no pactadas o contempladas dentro del objeto del mismo, precisamente porque el objeto contractual era solo obras de mejoramiento vial.

Es que el departamento no ordenó obras complementarias y ni en el contrato principal, ni en adición se pactaron obras de estabilización, que como se ha visto son de mayor envergadura, por eso, conforme lo ha señalado el Consejo de Estado en torno a la liquidación, el corte de cuentas debe versar exclusivamente sobre las actividades desarrolladas dentro del marco de la ejecución del contrato, debiendo constar en el acta de liquidación las materias atinentes a las actividades contractuales⁵⁶, y aquí no se vislumbraba que mediaran obligaciones insatisfechas a

⁵⁵ C.E. S.C.A. Secc. 3^a. Subsección A, sent. 02 de agosto de 2018, Rad. 37317.

⁵⁶ C.E. S.C.A. Secc. 3^a, sent. 5 oct. 2005, rad. 20001-23-31-000-2001-1588.

cuenta de la contratista, por ello al procesado no le asistía el deber de plasmar alguna salvedad, pues se limitó a constatar el cumplimiento del objeto contractual.

Por demás, el interventor Leonel Guiza Rueda desde el inicio de la obra, el 26 marzo del 2007, hasta su culminación, el 13 de mayo de 2008, recibió las obras al punto que en las actas de recibo parciales, final y de liquidación que él mismo elaboró no consignó alguna irregularidad en el desarrollo del contrato de obra citado, actas que fueron revisadas y aprobadas por el supervisor Jorge Enrique Arias, contando además con el aval del asesor jurídico de la Gobernación Martín Eduardo Herrera.

Y como se indicó en el pliego de condiciones numeral 6.16 *ut supra*, y se pactó, el contratista estaba eximido de la obligación de ejecutar mayores cantidades de obra que no se ajustaban al objeto del contrato, amén que se afectaría el equilibrio económico del mismo, por eso, teniendo en cuenta que los pagos se realizaron por precio unitario según la cantidad de obra ejecutada, y que no hubo algún reparo en cuanto a la calidad de los materiales y cantidades desarrolladas, el aforado al constatar que la constructora cumplió el objeto contractual suscribió el acta de liquidación bilateral, sin que fuera menester que incluyera alguna observación, por eso indicó que una vez la Gobernación de Norte de Santander girara a la *Constructora Vallehermoso* la suma de \$258'297.320,33, correspondiente al acta final de

obra, las partes declaraban estar a paz y salvo por todo concepto.

En suma, las premisas sentadas acerca de la naturaleza y límite de las obras pactadas, la dificultades surgidas en la ejecución de la obra, ajenas al obrar del contratista, y las sugerencias hechas por el geotécnico para obras futuras de estabilización de terreno, permiten concluir que el contrato fue liquidado conforme a la realidad acaecida en su ejecución dentro del marco de legalidad, por ello, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA no incumplió las obligaciones que le imponían el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 091 de 2008 al no haber dejado salvedades en el acta respectiva relacionadas con las fallas y daños que se presentaron después de entregada la obra y que se reportaron en el informe de geotécnica anexo al informe final de interventoría, por cuanto quedó decantado que las causas de éstas no eran imputables a la constructora, y las obras de estabilización recomendadas en el mismo informe, no guardaban relación con el objeto del contrato.

En consecuencia, se le absolverá de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales y falsedad ideológica en documento público*.

De acuerdo con las previsiones de los artículos 191 de la Ley 600 de 2000 y 1°, inciso 3° del Acto Legislativo 01 de 2018, esta sentencia es pasible del recurso de apelación ante

la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. - ABSOLVER a WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA de las conductas punibles de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* y *falsedad ideológica en documento público* que le fueron endilgadas en su calidad de Secretario de Infraestructura del departamento de Norte de Santander.

SEGUNDO. - CANCELAR, una vez en firme esta decisión, todos los registros y anotaciones que haya originado este diligenciamiento respecto de WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA.

TERCERO. - ARCHIVAR, las presentes diligencias, una vez ejecutoriada la sentencia.

CUARTO. - DISPONER, que, por Secretaría, se libren las comunicaciones a que haya lugar.

QUINTO. - Contra esta sentencia procede el recurso de

apelación ante la Sala de Casación Penal de la Corte
Suprema de Justicia.

Notifíquese y cúmplase

ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS

Magistrado

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA

Magistrada

JORGE EMILIO CALDAS VERA

Magistrado

RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ

Secretario