



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

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

**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS**  
**Magistrado Ponente**

**SEP 073 - 2020**  
**Radicación N° 50387**  
**Aprobado Mediante Acta No. 53**

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

**VISTOS**

Se procede a dictar sentencia dentro del proceso adelantado en contra del ex Gobernador de Caquetá, PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, acusado por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

## IDENTIFICACIÓN DEL PROCESADO

PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, se identifica con la cédula de ciudadanía 17.632.668, natural de San Agustín (Huila), donde nació el 25 de febrero de 1961, con 59 años de edad, hijo de Adriano y Zunilda, casado con Mónica Losada, con quien tiene una hija, de profesión zootecnista. Se desempeñó como gobernador del Departamento de Caquetá para el período 2001-2003.

## HECHOS

Fueron reseñados en la resolución de acusación de la manera siguiente:

*«La Contraloría Departamental del Caquetá puso en conocimiento de la Fiscalía el hallazgo penal número 101 del 12 de noviembre de 2004, detectado en una auditoría realizada, el cual da cuenta de la presunta existencia de anomalías contractuales atribuibles al gobernador **Pablo Adriano Muñoz Parra**, las cuales se concretan en la existencia de facturas de cuentas por pagar a favor de varios proveedores por un valor total de \$36.760.772, sin que se registren las apropiaciones presupuestales para proveer o garantizar los dineros y sin que exista constancia del ingreso al almacén o al departamento de los bienes presuntamente adquiridos para el desarrollo del dragado del río “Hacha” y las quebradas “La Perdiz” y “La Sardina”, así como el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la ciudadela habitacional “Siglo XXI” de la ciudad de Florencia, Caquetá.*

*El gobernador suscribió veinticuatro (24) contratos con recursos del departamento, para la ejecución de obras de mejoramiento de los caudales del río “Hacha” y las quebradas “La Sardina”, “La Perdiz”, “El Dedo” y “La Yuca” procesos contractuales que desconocieron requisitos establecidos en la normatividad de contratación. Igualmente celebró el convenio número 026 de 5 de noviembre de 2002 para el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la ciudadela habitacional “Siglo XXI”, con desconocimiento de los requisitos establecidos en las normas de contratación».*

## **ANTECEDENTES**

### **1.- Actuación procesal.**

#### **1.1.- Indagación preliminar.**

**1.1.1.-** Con fundamento en la referida comunicación, la Fiscalía Séptima Seccional con sede en Florencia, Caquetá, el 4 de julio de 2007 abrió investigación previa<sup>1</sup> y dispuso la designación de un profesional en ciencias contables a fin de que realizara un análisis desde el punto de vista presupuestal, a fin de establecer si los compromisos adquiridos por el gobernador denunciado tenían respaldo presupuestal, si obedecieron a un plan de inversión y además los motivos por los cuales no han sido cancelados, entre otras diligencias.

1.1.2.- El investigador criminalístico del CTI comisionado para el efecto, informó, entre otras cosas, que el Gobernador de Caquetá y su secretario de transporte, elaboraban a mano en papelería sin logotipo de la entidad oficial, varios requerimientos de materiales de construcción autorizadas a Octavio de Jesús Ordóñez, quien según orden de prestación de servicios suscrita con la gobernación, servía de interlocutor entre la Gobernación y las comunidades de los barrios de Florencia. Se indica, además, que los compromisos adquiridos por la Gobernación Departamental no cuentan con respaldo presupuestal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Fls.76 y ss. Cno. Original 1 Fiscalía

<sup>2</sup> Fls. 79 y ss. cno. Original No. 1 Fiscalía

1.1.3.- Remitida la actuación a la Fiscalía General de la Nación por competencia atendiendo la calidad foral del implicado, el Fiscal General de la Nación con resolución de 27 de agosto de 2008<sup>3</sup> dispuso iniciar investigación previa con el objeto de establecer si el doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, ex Gobernador del departamento de Caquetá, incurrió en irregularidad de trascendencia penal.

Precisó que los hechos objeto del hallazgo se concretan en la presunta existencia de anomalías contractuales en facturas de cuentas por pagar, a favor de varios proveedores por un valor total de \$36.760.772 MC/te., sin que se registren las apropiaciones presupuestales para proveer o garantizar los dineros, y sin que exista constancia del ingreso al almacén o al departamento de los bienes presuntamente adquiridos.

En desarrollo de lo dispuesto, entre otras diligencias se escuchó en versión libre al ex gobernador de Caquetá doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA<sup>4</sup>.

## **1.2.- Instrucción.**

**1.2.1.-** Con resolución de 28 de enero de 2013, la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema abrió investigación contra el Ex Gobernador del Departamento de Caquetá PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA<sup>5</sup>, y lo vinculó formalmente mediante indagatoria<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Fls. 93 y ss. cno. Original No. 1 Fiscalía.

<sup>4</sup> Fls. 188 y ss. cno. Original No. 1 Fiscalía.

<sup>5</sup> Fls. 202 y ss. cno. Original No. 1 Fiscalía.

<sup>6</sup> Fls. 159 ss. cno. Original No. 2 Fiscalía.

### **1.2.2.- Situación jurídica.**

Mediante resolución de 11 de Mayo de 2015, la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte definió la situación jurídica del sindicado PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA imponiéndole medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, consistentes en la obligación de presentarse cada mes y la prohibición de salir del país<sup>7</sup>.

### **1.3.- Resolución de acusación**

**1.3.1.-** Previa clausura del ciclo instructivo<sup>8</sup>, mediante decisión de 30 de marzo de 2017<sup>9</sup>, la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema de Justicia calificó el mérito probatorio del sumario con resolución de acusación en contra del procesado, por el presunto concurso homogéneo y sucesivo de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales definido por el original artículo 410 de la Ley 599 de 2000, sin las modificaciones introducidas por la Ley 890 de 2004 en aplicación de los principios de legalidad y favorabilidad atendiendo la época de realización de la conducta, al tiempo que precluyó la investigación con relación a los procesos contractuales suscritos por los gobernadores encargados Edilberto Ramón Endo, Carlos Alfonso Niño Santos y José Edgar Ortiz Peña.

---

<sup>7</sup> Fls. 182 ss. cno. Original No.2 Fiscalía.

<sup>8</sup> Fls. 97 ss. cno. Original No.3 Fiscalía.

<sup>9</sup> Fls. 152 ss. cno. Original No.3 Fiscalía.

En cuanto tiene que ver con el aspecto objetivo de las conductas atribuidas al procesado, la Fiscalía menciona lo siguiente:

*“La prueba documental que se allegó por los investigadores acredita que bajo la administración de **Muñoz Parra** se adelantaron obras, con recursos provenientes del departamento, para el mejoramiento de los caudales del río “Hacha” y las quebradas “La Sardina”, “La Perdiz”, “El Dedo” y “La Yuca” y el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la ciudadela habitacional “Siglo XXI” en el municipio de Florencia. Con este propósito, el gobernador suscribió 24 contratos que refieren los informes de Policía Judicial números 438696 del 31 de diciembre de 2008 y 543530 del 30 de junio de 2010, en los cuales se advierte que se desconocieron requisitos establecidos en la ley de contratación. Las irregularidades referidas en la información suministrada por los investigadores, que se constatan en los anexos allegados a la averiguación, consisten en que en los procesos de contratación directa y menor cuantía (modalidad a la que corresponden los distintos contratos investigados) se advirtió la ausencia de estudios previos para la contratación, del aviso de invitación, de registros de proponentes, de actas de evaluación y adjudicación, de informes de interventoría, de actas de inicio y recibo final de obra, de informes sobre el manejo de anticipos, de actas de entrada y salida de almacén en los contratos de suministro de materiales y de actas de liquidación, lo que se traduce en ausencia de requisitos legales en las diferentes etapas contractuales.*

*La documentación lograda por los investigadores, auténtica, no tachada de falsa, a la que la Fiscalía le confiere plena eficacia, refleja las siguientes concretas irregularidades:*

*2.1.- Convenio 026 del 5 de noviembre de 2002 de cooperación comunitaria suscrito por el gobernador y la Junta de Acción Comunal de la Ciudadela “Siglo XXI”, mediante contratación directa, con el objeto de sumar esfuerzos y apoyo con materiales de construcción, para el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7, sin que la gobernación incluyese, para la vigencia fiscal del 2003, el presupuesto necesario. El valor fue de \$3.936.500. No hubo invitación a presentar propuestas, ni oferta o cotización, como tampoco adjudicación ni órdenes de pedido de materiales. No se creó la veeduría para la fiscalización de las obras por parte de la comunidad. No aparecen informes de la interventoría, ni el acta de liquidación del convenio.*

*2.2.- Contratos de prestación de servicios números 09 del 8 de febrero y 145 del 18 de junio de 2003 suscritos con Octavio de Jesús Ordóñez Páez por valor \$3.600.000 cada uno, con el objeto de que éste sirviera de interlocutor entre la gobernación y las comunidades de los barrios de Florencia donde se desarrolla la ejecución de obras por parte del departamento. No obran cotizaciones ni invitaciones; tampoco se aporta la hoja de vida del contratista. No se encontraron informes de interventoría del contrato 145.*

2.3.- Contratos de alquiler números 074, 075 y 076, de fecha 30 de diciembre de 2002, suscritos entre el procesado y Héctor Julio Urrego Rodríguez, Evelio Hernández y José de Jesús Quintero Hernández, cuyos objetos fueron el alquiler de una pala-draga para el mejoramiento flujo del caudal del río y las quebradas, por valores de \$119.952.000, \$ 119.966.000 y \$119.970.000, en su orden. Estos convenios fueron celebrados bajo la modalidad de contratación directa. Se advierte que las cartas de presentación de los cinco oferentes son iguales, sólo difieren en el precio; sólo una es de fecha disímil, del 27 de diciembre de 2002, en tanto que las demás son del 30 de diciembre. La evaluación de las ofertas se hace el mismo 30 de diciembre y los contratos se suscriben en la misma fecha.

En el 074 se suspendió la obra el 15 de febrero de 2003 y se reanudó el 3 de junio de 2003. Las actas de recibo final de obra y de liquidación del contrato son de la misma fecha, 15 de septiembre de 2003. No aparecen informes del interventor o supervisor.

-Contrato de alquiler número 075 de fecha 28 de octubre de 2003, celebrado entre **Muñoz Parra** y Gustavo Arias Medina, por valor de \$9.480.000, cuyo objeto fue el alquiler de retroexcavadora para realizar retiro de material rocoso en el río "Hacha", suscrito bajo la modalidad de contratación directa. No aparecen invitaciones, las propuestas no están soportadas y no hay evaluación de las mismas. El acta de inicio de las obras es del 25 de noviembre de 2003, la de recibo final del 30 de diciembre de 2003 y la de liquidación del contrato de la misma fecha. No hay informes de contratista ni de interventor. No se encontraron estudios previos para la contratación.

-Contrato de alquiler 082 de fecha 26 de noviembre de 2003, suscrito en la modalidad de contratación directa de menor cuantía entre **Muñoz Parra** y Héctor Julio Urrego Rodríguez, por valor de \$91.425.000, cuyo objeto fue el alquiler de una pala-draga para el mejoramiento del flujo del caudal. No se hicieron estudios de factibilidad ni invitaciones, no hay informe del contratista sobre manejo del anticipo. El acta de inicio de las obras es del 9 de enero de 2004, la de recibo final es del 30 de marzo de 2004. No hay acta de liquidación del contrato, no existen informes de contratista ni de interventor. No se encontró la evaluación y adjudicación.

2.4.-Contratos de prestación de servicios números 229, 230, 231 y 232, del 3 de diciembre de 2002 celebrados entre el gobernador y Félix Antonio García Ospina, Luis Obdulio Cediél Hernández, Diego Hernán Gómez Sánchez y Álvaro Forero Trujillo, respectivamente, por un valor de \$9.000.000, cada uno, con el objeto de realizar levantamiento topográfico y batimétrico de tres kilómetros en diversos sectores de los cauces del río "Hacha".

De estos cuatro contratos no se encontraron las invitaciones ni las cotizaciones, los contratistas no suministran hojas de vida. Se firmó acta de acuerdo entre los oferentes y Carlos Alfonso Niño Santos, funcionario de la Secretaría de Transportes e Infraestructura, para fraccionar el objeto del contrato y darle a cada uno de ellos un tramo de 3 kilómetros y un mismo plazo de 20 días. Se utilizó el mismo certificado de disponibilidad

presupuestal, número 1683 del 25 de noviembre de 2002 para los cuatro contratos que se firman en la misma fecha, se pagó un anticipo del 50% (4.500.000) para cada contratista. No aparecen informes de interventoría o supervisión de las obras, tampoco de los contratistas ni actas de liquidación de las órdenes de trabajo.

2.5.- Contrato de Obra Pública número 012 de fecha 13 de marzo de 2003, suscrito entre **Muñoz Parra** y Gustavo Arias Medina por el valor de \$12.000.000, cuyo objeto fue el retiro y traslado de material rocoso del centro del cauce del río "Hacha" hasta las orillas del mismo. Se suscribió bajo la modalidad directa por la cuantía. No aparecen invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluaciones, el acta de recibo final de obra no tiene fecha y la de liquidación del contrato es 27 de marzo de 2003, no existen informes del contratista ni del interventor.

- Contrato de Obra Pública número 019 de fecha 24 de abril de 2003, suscrito entre el gobernador José Uriel Orozco Scarpeta, por valor de \$12.900.000, cuyo objeto fue la construcción de piedraplén en la quebrada "La Perdiz" y acomodación del material extraído del cauce en sus márgenes. Se acudió a la contratación directa. No se hicieron invitaciones, propuestas no soportadas, no hay evaluaciones, el acta de iniciación de la obra aparece sin firmas, la de recibo final de obra es del 28 de mayo de 2003 y el acta de liquidación del contrato de la misma fecha, no existen informes del contratista ni del interventor (Secretaría de Transportes e Infraestructura), no se publicó invitación a presentar propuestas.

- Contrato de Obra Pública número 020 de fecha 29 de abril de 2003, suscrito por **Muñoz Parra** y Oscar Agudelo Aguilar, por valor de \$13.000.000, cuyo objeto fue el transporte de piedra grande para la construcción de un piedraplén; se acudió a la contratación directa. No se hicieron invitaciones ni propuestas, no hay evaluaciones, el acta de inicio de la obra aparece sin firmas, el acta de recibo final de obra es el 10 de junio de 2003 y el acta de liquidación del contrato es de la misma fecha. No existen informes de contratista ni de interventor (Secretaría de Transportes e Infraestructura), no hubo registro de proponentes, ni informes de interventoría ni publicación de la invitación.

- Contrato de Obra Pública número 080 de fecha 26 de noviembre de 2003, celebrado por contratación directa entre el gobernador y Esain Buriticá Bermeo, por valor de \$9.500.000, cuyo objeto fue el transporte de piedra en el río "Hacha" para la construcción de gaviones. No se hicieron invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de propuestas, no existe acta de iniciación de obra, la de recibo final es del 9 de marzo de 2004, no hay acta de liquidación del contrato, informes de contratista ni de interventor.

2.6.- Para la ejecución de obras de mejoramiento de los caudales del río "Hacha" y las quebradas "La Sardina", "La Perdiz", "El Dedo" y "La Yuca", el gobernador investigado suscribió los siguientes contratos de suministro:

- Contrato de Orden de pedido número 149 de fecha 8 de agosto de 2003, suscrito por modalidad directa entre **Muñoz Parra** y Rufino Millán,

representante legal de "Maderas El Chorro", por valor de \$2.349.000, para el suministro de material para la construcción de gaviones en la quebrada "La Perdiz". No se hicieron invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido está firmada solo por el gobernador, no hay acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor. No hay certificado de proponentes, no se encontró documento de entrada y salida del almacén de los elementos contratados.

- Contrato de Orden de Pedido número 128 de fecha 17 de junio de 2003, suscrito por modalidad directa entre el procesado y Francisco Javier Noreña, representante legal de "Distrimotores" por valor de \$5.000.000 para la compra de una motobomba. No obran invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de ofertas, la orden de pedido está firmada sólo por el gobernador, no hay acta de liquidación, no se designó interventor o supervisor. No existe certificado de proponentes ni la orden de pago.

- Contrato de Orden de Pedido número 127 de fecha 17 de junio de 2003, suscrito por contratación directa entre el sindicato y Nohora Tovar Zambrano, representante legal del "Almacén El Sol", por valor de \$6.141.388 por la compra de elementos y material para realizar obras en la quebrada "La Perdiz" y el río "Hacha". No existen invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido está firmada sólo por el gobernador, los materiales los recibe Octavio de Jesús Ordóñez en acta sin fecha, no obra acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor. Se obtuvo certificado presupuestal y orden de pago. No se encontró certificado de proponentes ni documento de entrada y salida del almacén de los elementos contratados, pero se halló acta de recibo de 17 de junio de 2003 del "Almacén el Sol" -Nohora Tovar Zambrano a Carlos Alfonso Niño Santos, Secretario de Transportes, quien le entrega a Octavio de Jesús Ordóñez el 18 de junio de 2003.

-Contrato de Orden de pedido número 076 de fecha 14 de mayo de 2003, suscrito por contratación directa entre Muñoz Parra y Rufino Millán, representante de "Maderas el Chorro", por valor de \$2.100.000 para el suministro de materiales para la construcción de gaviones. No aparecen invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido está firmada sólo por el Gobernador, la fecha de entrega de los materiales es 14 de mayo de 2003, no hay acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor. Se obtuvo certificado presupuestal y orden de pago sin número, no existe certificado de proponentes, ni documento de entrada y salida del almacén de los elementos contratados, pero se encontró acta de entrega de los materiales el 14 de mayo de 2003 de "Maderas El Chorro" -Rufino Millán a Carlos Alfonso Niño Santos, secretario de transportes.

- Contrato de orden de pedido número 074 de fecha 12 de mayo de 2003, suscrito por vía de contratación directa entre el gobernador **Muñoz Parra** y Yolanda Cuervo Ico, representante del "Depósito Yoli", por valor de \$2.374.200 para el suministro de materiales para la construcción de gaviones. No existen invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido está firmada solo por el gobernador, la fecha de entrega de los materiales es el 12 de mayo de

2003, no hay acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor. Se obtuvo certificado presupuestal y orden de pago. No se encontró documento de entrada y salida del almacén de los elementos contratados, pero sí acta de entrega de los materiales, del 12 de mayo de 2003, del "Depósito Yoli" -Yolanda Cuervo Ico a Carlos Alfonso Niño Santos.

- Contrato de orden de pedido número 069 de fecha 25 de abril de 2003, suscrito por contratación directa entre el procesado y Rufino Millán, representante de "Maderas El Chorro", por valor de \$2.388.000, suministro de materiales para la construcción de gaviones. No se hicieron invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de ofertas, la orden de pedido está firmada sólo por el Gobernador, la fecha de entrega de materiales fue el 25 de abril de 2003. No hay acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor. Se obtuvo certificado presupuestal y orden de pago. No se encontró certificado de proponentes. No se encontró documento de entrada y salida del almacén de los elementos contratados, pero sí acta de entrega de los materiales de fecha 25 de abril de 2003 de "Maderas El Chorro"- Rufino Millán a Carlos Alfonso Niño Santos.

- Contrato de compraventa número 016 de fecha 08 de abril de 2003, suscrito con Fabrimallas del Sur (María Orlinda Arias González, representante legal), por valor de \$13.200.000, cuyo objeto fue la compra de mallas para gaviones calibre 12, alambre triple torsión para la construcción de muro de gaviones en la desembocadura de la quebrada "La Perdiz" en el río "Hacha". Se suscribe bajo la modalidad de contratación directa por su cuantía. No hubo invitaciones, las propuestas no tienen soporte, no existen las evaluaciones correspondientes, el acta de inicio de obra carece de firmas, el acta de recibo final es del 12 de abril de 2003 y no existe acta de liquidación del contrato, no se encontraron informes del contratista ni del interventor, no existe constancia de entrada y salida del almacén ni el acta de liquidación.

Con el informe de la Contraloría Departamental del Caquetá (hallazgo penal número 101) se allegan fotocopias que indican cómo el gobernador Muñoz Parra y su secretario de transporte, Carlos Alfonso Niño Santos, elaboraron a mano y en papelería sin logotipo de la entidad oficial, varias solicitudes de requerimientos de materiales de construcción. Los proveedores "Almacén el Sol", "Bloquera y Depósito El Rosal", "Tecniconstrucción", y "Construyá" presentaron facturas de compra sin fechas, constituyéndose para el departamento como "Cuentas por pagar" por un valor que supera los treinta millones de pesos, sin que se contara con presupuesto para atender esos compromisos.

2.7.- Convenio de Participación Comunitaria número 08 de fecha abril 25 de 2003, suscrito por vía de la contratación directa entre el gobernador **Muñoz Parra** y Hernando Correa Salazar, representante legal de las Juntas de Acción Comunal, por valor de \$100.000.000. Objeto: aunar esfuerzos para adelantar trabajos de mitigación que eviten inundaciones en los barrios que bordean las vertientes del río y quebradas, con apoyo de la comunidad del sector. No hubo informes quincenales del contratista sobre el desarrollo de los trabajos y de la inversión de los recursos para el cumplimiento del convenio, no existe acta de iniciación de trabajos, el acta de informe final de fecha 9 de agosto de 2003 está firmada por Octavio de

*Jesús Ordóñez, no hay acta de liquidación del convenio ni informes del interventor.*

*Documentalmente se determinó que, siendo el salario mínimo, para el año 2002, de \$309.000, el presupuesto anual de la Gobernación de Caquetá fue de \$95.438.062 (308.863 salarios mínimos legales mensuales vigentes (S.M.M.L.V.). Así, la menor cuantía para la contratación correspondía hasta 400 S.M.M.L.V. (\$123.600.000.00), según el artículo 24, Literal a), de la Ley 80 de 1993. Por la misma vía, para el año 2003, (salario mínimo: 332.000), el presupuesto del departamento de \$52.058.106.160 (156.802 S.M.M.L.V.), luego la menor cuantía correspondió hasta 300 S.M.M.L.V. (\$99.600.000.00).*

*La Asesora Jurídica del Despacho del Gobernador del Caquetá informa con Oficio número 0001339 de fecha 18 de febrero de 2013 que el presupuesto del departamento para los años 2002 y 2003, correspondía a \$95.438.783.062.00 y \$52.058.106.160.82, en su orden. Igualmente indica que no existió para los años 2002 y 2003, comité de contratación ni manual de contratación.*

*Del proceso adelantado (en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Florencia) por Nohora Tovar Zambrano en contra del Departamento del Caquetá, se obtuvieron fotocopias correspondientes a órdenes manuscritas de solicitud de materiales que hicieron funcionarios de la gobernación a la mencionada señora propietaria del almacén "El Sol" así como los recibos de remisión de los materiales. Las decisiones de fondo condenaron al departamento a cancelar a la demandante la suma adeudada. Se constató igualmente la existencia de la Orden de Prestación de Servicios 009 del 8 de febrero de 2003 y la número 145 del 18 de junio de 2003, suscrita entre el Departamento del Caquetá y Octavio de Jesús Ordóñez.*

*En la Auditoría General de la República no reposa la información a la que se refiere el indagado **Muñoz Parra**, como quiera que ninguno de los departamentos del país es vigilado por esa entidad de conformidad con el Decreto 272 de 2000. En la Contraloría Departamental tampoco se encontró esa documentación.*

*En la Oficina de Archivo Central de la Gobernación del Caquetá no se encontraron los registros de los proyectos "(i) Dragado del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y La Yuca y, (ii) cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la ciudadela habitacional Siglo XXI". Así lo certifica Álvaro Patiño Hernández de la Oficina de Archivo Departamental. No se halló constancia de los registros radicados en el banco de proyectos del Departamento del Caquetá respecto de los Contratos 074, 075 y 076 de 2002. Tampoco del Convenio 026 del 5 de noviembre de 2002 suscrito para el Cerramiento de las Manzanas F-6 y F-7 de la Ciudadela Habitacional "Siglo XXI", según certifica Mariela Vargas, secretaria de planeación departamental. Antes del año 2003 no se realizaba inscripción en el Banco de Proyectos Departamental.*

*Se obtuvieron copias correspondientes a los estudios previos de los contratos de alquiler número 074, 075 y 076 de 2002 para el mejoramiento*

*flujo del caudal de las vertientes río "Hacha" y quebradas "La Perdiz", "La Yuca" y "El Dedo".*

La Fiscalía concluyó<sup>10</sup> que el Gobernador del Caquetá PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, durante los años 2002 y 2003 suscribió 24 contratos para la ejecución de obras de mejoramiento de los caudales del río "Hacha" y las quebradas "La Sardina", "La Perdiz", "El Dedo" y "La Yuca" y para el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la ciudadela habitacional "Siglo XXI", ambas en el municipio de Florencia, sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales en las diferentes etapas de la contratación, previstos en la Ley 80 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios 855 de 1994 y 2170 de 2002, con omisión de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, con lo cual adecuó la conducta a lo dispuesto por el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, cuyo delito fue cometido en concurso homogéneo y sucesivo, sin que exista evidencia de haber actuado al amparo de alguna de las causales de ausencia de responsabilidad previstas por el artículo 32 ejusdem, y se llevó a cabo de manera dolosa toda vez que *"conocía los hechos constitutivos del ilícito y determinó su comportamiento a su realización"*.

Asimismo, consideró aplicable la circunstancia de menor punibilidad prevista por el numeral 1º del artículo 55 del Código Penal, dada la ausencia de antecedentes en contra del acusado, y a su vez le imputó la de mayor punibilidad del numeral 1º del artículo 58 del mismo estatuto, en atención a que la contratación ilegal se llevó a cabo afectando recursos destinados a la satisfacción de necesidades básicas de la colectividad, en tanto se trataba de mejorar el caudal de un río

---

<sup>10</sup> Fls. 178 ss. cno. Original No.3 Fiscalía.

y de unas quebradas, así como hacer el cerramiento de una ciudadela habitacional, aspectos que comportaban mejorar el modo de vida del grupo social.

También dedujo la circunstancia de mayor punibilidad del artículo 58.9 del Código Penal, en atención a la posición distinguida que el procesado ocupaba en la sociedad, no en razón del cargo de Gobernador que es elemento propio del tipo penal, *“sino porque el conglomerado lo premió con la oportunidad de escalar una posición económica próspera, de hacerse a una educación superior como zootecnista, de cumplir como asesor agropecuario, de lo cual surgía la carga de devolver algo al bienestar del medio que lo benefició, lo cual no sólo no hizo, sino que actuó en contra de los asociados”*.

1.3.2.- La anterior determinación se mantuvo intacta por la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema de Justicia mediante decisión proferida el 3 de mayo de 2017<sup>11</sup>, al resolver el recurso de reposición interpuesto por la defensa<sup>12</sup>.

## **2.- Actuación ante la Corte.**

### **2.1.- Audiencia preparatoria.**

El 29 de julio de 2019 ante la Sala Especial de Primera Instancia se llevó a cabo la audiencia preparatoria<sup>13</sup> en la cual dio a conocer la decisión adoptada el 22 anterior<sup>14</sup>, por cuyo medio se pronunció sobre las pretensiones probatorias de la

<sup>11</sup> Fls. 227 ss. cno. Original No.3 Fiscalía.

<sup>12</sup> Fls. 207 ss. cno. Original No. 3 Fiscalía.

<sup>13</sup> Fls. 133 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>14</sup> Fls. 106 ss. cno. Original No. 1 Corte.

Fiscalía, el Ministerio Público y la defensa y asimismo de oficio dispuso allegar los antecedentes actualizados del acusado.

## **2.2.- Audiencia de juzgamiento.**

### **2.2.1.- Pruebas practicadas**

En cumplimiento de lo ordenado por la Sala en la audiencia preparatoria, a la actuación fueron incorporadas la comunicación procedente del área de antecedentes y anotaciones de la Fiscalía sobre ausencia de registro en la base de datos a nombre de Pablo Adriano Muñoz Parra<sup>15</sup>, oficio de la Cámara de Comercio de Florencia para el Caquetá indicando que no se hallaron registros de empresas que se dedicaran a la actividad comercial de alquiler de paladragas<sup>16</sup>, oficio suscrito por el subdirector de meteorología del IDEAM, relativo al comportamiento mensual de la precipitación y su respectivo índice mensual entre los años 1999 y 2004 en el municipio de Florencia<sup>17</sup>; comunicación de la Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría General de la República,<sup>18</sup> sobre la existencia del proceso número 516 en donde aparece como afectado el Departamento de Caquetá, por “presuntas irregularidades en la ejecución del convenio No. 109 del 22 de diciembre de 2003 de participación comunitaria suscrito entre el departamento de Caquetá y la Junta Administradora casa hogar Los Colonos del

---

<sup>15</sup> Fls. 160 ss. cno. Original No.1 Corte.

<sup>16</sup> Fls. 161 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>17</sup> Fls. 164 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>18</sup> Fls. 170 y 190 ss. cno. Original No. 1 Corte.

Municipio de Belén de los Andaquíes, Caquetá” y se adjunta el proceso digitalizado en un CD<sup>19</sup>.

De igual modo, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Servicio Geológico Colombiano, Instituto Científico y Técnico adscrito al Ministerio de Minas y Energía, dio cuenta de los informes técnicos levantados con ocasión de las visitas de emergencia a las cuencas de las quebradas La Sardina y La Perdiz, así como el diagnóstico de la situación de amenaza por inundaciones y movimientos en masa en la ciudad de Florencia<sup>20</sup>.

De otra parte, el Subdirector de Meteorología del Ideam, remitió certificación relativa al comportamiento mensual de la precipitación y su respectivo índice mensual durante los años 1999 a 2004, de algunas poblaciones del departamento de Caquetá, incluida la ciudad de Florencia<sup>21</sup>.

El Director Seccional de la Defensa Civil Colombiana con sede en Caquetá, informó sobre las ocasiones y sitios en que atendió emergencias por inundaciones causadas por desbordamientos del Rio Hacha y las quebradas El Dedo, La Yuca, La Perdiz y La Sardina<sup>22</sup>.

El Director Territorial Caquetá del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, informó que dicha entidad no es competente para certificar o autorizar estudios de viabilidad e impacto

---

<sup>19</sup> Fls. 190 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>20</sup> Fls. 192 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>21</sup> Fls. 196 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>22</sup> Fls. 203 ss. cno. Original No. 1 Corte.

ambiental de dragado del Río Hacha y las Quebradas La Perdiz, La Sardina, el Dedo y la Yuca en la ciudad de Florencia.

De igual modo, la Universidad de la Amazonia indicó que en sus bases de datos no se encontró información sobre estudios de viabilidad e impacto ambiental del dragado del Río Hacha y las Quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y La Yuca<sup>23</sup>. En igual sentido oficio procedente de la Alcaldía de Florencia<sup>24</sup>.

El Asesor de Coordinación de Defensa Judicial del departamento de Caquetá remitió copias de los decretos 193 y 193 A de 2000, por los cuales se declara la urgencia manifiesta por desbordamiento del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y La Yuca, así como la emergencia vial en el perímetro urbano de Florencia<sup>25</sup>.

Igualmente se adjuntó copia de la denuncia formulada el 25 de septiembre de 2007 por Jaidith Facundo Vargas, jefe de la oficina de dirección tributaria departamental de Caquetá, por la presunta desaparición de algunos documentos del archivo de la Gobernación de Caquetá<sup>26</sup>.

La Asociación de Habitantes de Zonas de Riesgo de Florencia, remite información relacionada con las inundaciones acaecidas en la ciudad de Florencia, Caquetá<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Fls. 209 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>24</sup> Fls. 222 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>25</sup> Fls. 210 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>26</sup> Fls. 217 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>27</sup> Fls. 270 ss. cno. Original No. 1 Corte.

La Gobernación de Caquetá informó que durante el gobierno del señor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA se efectuó el dragado de la quebrada La Perdiz en el sector aguas arriba de la desembocadura en el río Hacha, y el dragado aguas arriba y aguas abajo a partir de la desembocadura de la quebrada la Perdiz sobre el río Hacha para la prevención de inundaciones en el sitio conocido como La Bocana y barrios de sus alrededores. Indica que también se construyó una línea de gaviones sobre el margen izquierdo del río Hacha aguas arriba a la desembocadura de la quebrada La Perdiz pero en los archivos de la Gobernación no se encuentra documentación con respecto a esta obra<sup>28</sup>.

De igual modo, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía indicó no haber encontrado registros e información sobre estudios de viabilidad, aprobación e impacto ambiental del dragado del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo, entre los años 2001 y 2004<sup>29</sup>.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo informó<sup>30</sup> que el 29 de diciembre de 2014 el municipio de Florencia presentó una solicitud de recursos con el fin de financiar un proyecto para la construcción de obras de protección hidráulica y recuperación de las orillas de la quebrada La Perdiz y el Río Hacha en el municipio de Florencia, el cual fue aprobado por la suma de \$8.245.00.000.00 correspondiente a las obras

---

<sup>28</sup> Fls. 288 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>29</sup> Fls. 2 ss. cno. Original No. 2 Corte.

<sup>30</sup> Fls. 5 ss. cno. Original No. 2 Corte.

requeridas y la interventoría, así como la supervisión técnica ejercida por la UNGRD.

Menciona que la ejecución del proyecto fue justificada en atención a que en su momento los barrios ubicados en las inmediaciones de las quebradas La Perdiz, La Sardina y el Río Hacha, sufrían inundaciones durante la temporada invernal en la región debido a los desbordamientos de los cauces.

Asimismo, a la actuación se allegó copia del Acuerdo No. 0002 del 29 de febrero de 2015, expedido por el Concejo Municipal de Florencia, por el cual se modifica la estructura de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Florencia y se señalan las funciones de sus dependencias<sup>31</sup>.

A más de lo anterior, la Alcaldía de Florencia remitió copia del Decreto 193 del 29 de septiembre de 2000, por el cual se declara la urgencia manifiesta para la toma de medidas preventivas de mitigación de inundaciones en el municipio de Florencia, así como del Decreto 193 A de esa misma fecha, por cuyo medio se le introdujeron modificaciones al anterior.

Es de resaltar que a través de comisionado se escuchó el testimonio de la señora Dolly Ortiz Scarpeta, ex funcionaria de la Gobernación del Caquetá durante el período 2001-2003<sup>32</sup>.

Asimismo, en la vista pública se llevó a cabo el interrogatorio del acusado quien, después de brindar las explicaciones que consideró pertinentes, frente a la acusación

---

<sup>31</sup> Fls. 11 ss. cno. Original No. 2 Corte.

<sup>32</sup> Fls. 150 ss. cno. Original No. 2 Corte.

por el concurso de delitos de celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales en ejercicio de su función como Gobernador del Departamento de Caquetá se declara absolutamente inocente.

En concreto, sobre los cargos formulados en la acusación, expresó que si tuviera la oportunidad de repetir la historia en favor de la gente necesitada de la región como administrador de los bienes del Estado, lo volvería a hacer, puesto que no hizo nada malo, obró asesorado, pero tampoco era alguien que se dejara llevar por los conceptos de los abogados, sino que los constataba con las normas pertinentes.

Afirmó no haber cometido delito alguno, no haber faltado a la norma, no actuó buscando beneficio de alguien en particular ni beneficio propio. Dice haber actuado en consonancia con su fe, pues accedió a la gobernación no porque quisiera el poder sino por dignidad, pues después de haber dejado el cargo no ha tenido ningún otro cargo público.

Refiere que toda la actuación estaba bajo control, ya que si se revisa el destino dado a los recursos, se produjo un ahorro de éstos, como así sucede cuando se actúa con economía, administrándolos como si fueran propios, buscando el bien común, pues había poco dinero, pero también hubo personas que fallecieron con ocasión de las crecientes de las quebradas.

Dice estar seguro de no haber hecho nada contrario a la ley, pues si no aparecen los documentos que la Fiscalía extraña, es algo que se escapa a su control, pero lo cierto del

caso es que el material probatorio recaudado en el proceso muestra que no actuó dolosamente.

Reitera que todos los procesos se surtieron a cabalidad, ya que además contaba con una tesorera que revisaba que todo estuviera correcto, si la Contraloría encontró que hacían falta documentos, cuál es la razón para no haber investigado si contaba con facultades para ello. La Procuraduría también debió haber realizado las averiguaciones correspondientes y establecer si se había incurrido en falta disciplinaria o no. Pero sólo investigó un caso que posteriormente archivó.

Los documentos en verdad existían, pero él no podía hacer nada para custodiarlos y dada su falta de experiencia en la administración, no se percató de la necesidad de sacar copias de respaldo porque donde hubiera obtenido copias de todas sus actuaciones este proceso se hubiera podido evitar.

Le llama la atención que sólo se hubieren extraviado los documentos correspondientes a su administración. La Fiscalía envía funcionarios a verificar la situación y en la primera visita encuentra unos documentos en una bodega no en el archivo general del departamento donde se debía custodiar dicha documentación sin que se pudiera garantizar que iban completos.

Recuerda que el interventor de las obras declaró haber incorporado todos los documentos requeridos en las carpetas correspondientes pero dos años después aparecen en una bodega.

La funcionaria encargada del archivo del departamento, manifiesta que los documentos extrañados nunca le fueron entregados para que los custodiara, sin que se sepa a dónde fueron enviados.

Refiere que según la acusación se incurrió en fraccionamiento de contratos sobre un mismo objeto, y la norma habla que si se trata de diferente objeto pues no hay fraccionamiento, pero en este caso el referido fraccionamiento no existe.

La manera como se desarrolló la obra tenía unas condiciones muy particulares. En primer lugar, relacionadas con el tiempo de realización, pues se trataba de intervenir las vertientes del río Hacha y las quebradas La Perdiz y La Sardina, que cada año en época de invierno generaban inundaciones y muerte, conforme se acredita con los registros. Por eso no se podía esperar a que llegara el invierno para acometer las obras, porque no solamente serían los mismos habitantes de la región quienes estarían en riesgo, sino que se pondría en peligro las personas que debían realizar las obras, por lo que era necesario contar con ese aspecto del clima que fuera favorable para poder realizar los trabajos.

Como no contó con apoyo nacional y el presupuesto de la alcaldía de Florencia era irrisorio, decidió ponerse al frente de la realización de la obra, de manera que, si decide contratar un estudio, los pocos recursos con que se contaba por entonces podrían verse comprometidos solo en el estudio. Refiere que

había un estudio de Ingeominas y que el departamento también había hecho su propio estudio.

Indica que si el departamento contaba con personal de ingenieros y arquitectos, no se vio objeción de ponerlo al servicio de esa obra.

No entiende qué será fraccionar un contrato cuando la evaluación que se hizo nunca mostró fraccionamiento de contratos, aunque sabe que el secretario de transportes dio algunas explicaciones sobre la razón por la cual las cartas de presentación de los oferentes en los contratos de alquiler números 074, 075 y 076 de 30 de diciembre de 2002 presentan el mismo número y que sólo se diferencian en el precio, pero aclara que la actuación se llevó a cabo sin dolo sino para facilitar la ejecución de la obra sin atropellar los intereses del Estado y las normas que lo amparan.

El departamento de Caquetá, tiene unas vías sobre las que se estaban realizando obras de ampliación, la maquinaria que se necesitaba para socavar la tierra de las quebradas eran unas paladragas, ni una sola de ellas podía entrar al departamento porque se trata de maquinaria de grandes dimensiones que exige ser transportada en vehículos también voluminosos, recién posesionado, pusieron en servicio la vía por donde ingresaron las paladragas porque en la región no había tal tipo de maquinaria pesada, hay unas pruebas que muestran que en la página web se puso en consideración esa maquinaria y se trabajó con la gente que aceptaba irse para esos lugares con difíciles condiciones de orden público, pero se

hicieron todos los trámites legales para que pudiera participar el que estimara que lo podía hacer, pero en todo caso el secretario de transportes dio las explicaciones pertinentes sobre el particular.

Señala que el secretario de transportes era el funcionario encargado de hacer todo el recorrido del contrato hasta el momento en que el paquete llegaba al despacho del Gobernador con todos los requisitos, la oficina jurídica los revisaba, daba el visto bueno, y al final, el filtro mayor era la tesorera quien revisaba que todo estuviera en orden, después de lo cual se procedía al pago.

Al momento de suscribir el contrato no recuerda bien el procedimiento que utilizaba para verificar que cada contrato cumpliera la totalidad de los requisitos legales esenciales, pero aclara que la secretaria privada se encargaba de llevarle todo el paquete, y como para la época tenía conocimiento de cuáles eran los requisitos de cada contrato, él también revisaba personalmente que estuvieran cumplidos, pues además como contaba con personal encargado de la revisión de los contratos, verificaba que tuviera el amparo de ese funcionario que daba el visto bueno como así lo hizo en todos y cada uno de los contratos y sus anexos por los cuales ha sido investigado.

Ahora, las razones por las cuales dichos documentos no fueron encontrados están en las pruebas recaudadas que demuestran que las autoridades no archivaron correctamente los documentos de cada contrato, siendo este el motivo por el cual se perdieron.

Finalmente afirma que durante el tiempo en que se desempeñó como gobernador nunca declaró la urgencia manifiesta con motivo de la ola invernal, pues fue en el año 2000 cuando se produjo la gran inundación y él asumió como gobernador en el 2001 y desarrolló la obra con el objeto de solucionar el problema para que no se repitiera, en condiciones en que le favoreciera el tiempo para hacerlo, pero no hubo urgencia manifiesta.

### **2.3.- Alegatos de conclusión**

Culminada la práctica de pruebas, en acatamiento de lo previsto por el artículo 407 de la Ley 600 de 2000, se dio curso a la intervención de las partes en la audiencia, la que se llevó a cabo en términos que a continuación se mencionan.

#### **2.3.1.- Intervención del Fiscal**

Comienza por manifestar que los hechos de la acusación se encuentran debidamente probados en tanto se violentaron los principio de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva y planeación, los cuales, de necesidad debía cumplir el ordenador del gasto, pues con independencia de que las obras se llevasen a cabo y de la existencia o no de sobrecostos, lo cierto es que lo que se juzgó no fue la apropiación de recursos propia del peculado, sino el incumplimiento de las normas que rigen la contratación estatal, resultando un deber ineludible acatar las exigencias legales, pues los dineros públicos que son de los asociados,

deben invertirse siguiendo normas claras y de frente a la comunidad.

Precisa que los requisitos legales aludidos estaban reglados en la Ley 80 de 1993 y los Decretos 855 de 1994 y 2170 de 2002, vigentes para cuando el gobernador acusado celebró los contratos cuestionados, además del mandato imperativo del artículo 209 constitucional. En ese contexto estima que era deber del acusado, que no cumplió, acudir en la contratación directa de mínima y menor cuantía a estudios previos, a enviar invitaciones para presentar propuestas, a recibir ofertas y cotizaciones, a hacer registro de proponentes, actas de evaluación y adjudicación, informes de interventoría, actas de inicio y recibo final de obra, informes de manejo de anticipo, actas de entrada y salida de materiales del almacén, actas de liquidación.

Considera que en casos específicos como los contratos de alquiler de *“paladragas”*, se advierte que las cartas de presentación de los cinco oferentes son iguales lo que denota una sola realización, una misma procedencia, todo con el único fin de eludir la legalidad y dar apariencia de que si se acataba, además del absurdo trámite en escasas horas pues las cartas son del 30 de diciembre, en la misma fecha son evaluadas y los contratos se suscriben el mismo día, lo que denota una increíble eficiencia en fin de año.

Añade que si la excusa era la urgencia por el invierno en ese contexto resulta no creíble que en uno de los contratos, el 074, se suspendiera la obra el 15 de febrero de 2003 y se

reanudara el 3 de junio para que finalmente la obra se recibiera el 15 de septiembre. Luego la urgencia no era el invierno sólo era firmar el contrato, no que se cumpliera. Igual sucedió con el contrato 082 celebrado el 26 de noviembre de 2003, pero cuya obra supuestamente urgente sólo se inicia meses después, el 9 de enero de 2004, para ser entregada el 30 de marzo.

Resalta cómo, en demostración plena del desdén por no cumplir los requisitos legales para contratar, se encontraron solicitudes de requerimientos de materiales de construcción elaboradas por el gobernador, a mano, en papelería sin logotipo de la entidad oficial, además de que, en clara evidencia de que los recursos oficiales se manejaban con ligereza, los proveedores igual entregaron facturas sin fechas constituyéndose en cuentas por pagar, por un valor superior a los 30 millones de pesos, sin que se contara con el presupuesto para ello.

La insistencia en que los requisitos precontractuales se cumplieron, pero la documentación que lo acreditaba se perdió, resulta negada por testigos como Carlos Alfonso Niño Santos, secretario de transportes, de quien claramente se colige la intención del gobernador de eludir los trámites legales en aras de permitir el ilegal fraccionamiento de contratos, pues relata que ello fue el resultado de una reunión concertada en la que intervinieron el testigo, la oficina jurídica y el gobernador y que fue éste quien exigió la participación de la comunidad para que se le permitiera obtener un ingreso económico. Luego es claro que con ese pretexto se dispuso por orden expresa del acusado,

eludir la ley para realizar un fraccionamiento que, así obviaba la licitación pública, concluyéndose que mal podían existir documentos soportes de una licitación cuando claramente ordenó eludir la misma.

Precisa que el monto de la menor cuantía para el año 2002 era de 123 millones de pesos, suma que sólo por escasos pesos superaba el valor de cada uno de los contratos cuestionados, lo que evidencia el claro propósito de dejarlos al límite para eludir la licitación pública, y de acudir a una rapidez vertiginosa para contratar antes de que expirara el año, resultando inadmisibles las explicaciones de la supuesta urgencia por el invierno, pues las obras iniciaron muchos días después de suscritos los urgentísimos contratos, además de que uno de ellos fue suspendido con la excusa de que el dragado de los otros dos afectaba la ejecución de éste, con lo que, además, se prueba que no era procedente ese fraccionamiento, pues unas obras entorpecían las otras.

En el caso de los contratos 229, 230, 231 y 232 del 3 de diciembre de 2002, el fraccionamiento no sólo es evidente, sino que la intención de hacerlo para eludir la ley se dejó plasmada en una acta en donde se hizo expreso el acuerdo de la gobernación con los proponentes para repartir un tramo de tres kilómetros a cada uno de ellos.

Que la documentación aludida no existió y que se eludieron los requisitos de la contratación, además de lo dicho, se demuestra cuando el acusado a través de su defensor en el escrito con el que recurrió el pliego de cargos, señaló que el

propósito de aquél, desde un comienzo fue realizar de manera directa las obras en forma concertada con algunos miembros de la comunidad, contexto desde el cual es obvio que con antelación a realizar el proceso contractual ya se habían determinado las obras a realizar y los contratistas, luego si ello es así, como la propia parte defendida lo reconoce, mal pueden existir pruebas sobre el cumplimiento de los requisitos legales porque era claro desde un principio, que no se iban a satisfacer. Por tanto, lo inexistente mal pudo haberse perdido.

Tampoco resulta de buen recibo el escudarse en que el gobernador obró amparado en el principio de confianza, en tanto otras áreas elaboraban los documentos, pues siendo el jefe supremo de la administración y el ordenador del gasto, recaía en el cargo que aceptó desempeñar un deber de supervigilancia sobre los dineros públicos y, así, antes de suscribir un contrato fácil le quedaba revisar la normatividad para constatar que los documentos no se apegaban a ella, máxime cuando en la mayoría de los casos la omisión de los requisitos era en extremo ostensible, casi que burda, además de que en los eventos del fraccionamiento fue orden del acusado que se eludiera la licitación y se procediera a la contratación directa.

La Fiscalía concluye que los argumentos de la resolución acusatoria y aquella que negó su reposición encuentran plena vigencia, no fueron desvirtuados y con fundamento en ellos, postula ante la Sala se dicte sentencia de condena en contra de PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, como autor responsable del

concurso homogéneo y sucesivo de 24 delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Menciona que los elementos de prueba allegados en el juicio no desvirtúan el análisis que viene de realizar, sino que, por el contrario, desde los informes sobre emergencias invernales de la Defensa Civil se colige que la última emergencia de esa índole en el año 2002 fue el 27 de septiembre, luego ninguna situación de éstas, ni por ende urgencia se presentaba en diciembre de 2002, fecha de suscripción de los contratos, en tanto que la única reportada en el año 2003 lo fue el 14 de julio, de donde deriva inobjetable que tampoco existió apremio para este año, pero debe reiterarse que esta motivación jamás se hizo explícita en los estudios previos, que no los hubo, y que en varios contratos, especialmente en los fragmentados, el gobernador hizo explícito el deseo simplemente de favorecer económicamente a conocidos suyos, jamás el de ese suceso.

Considera que los restantes documentos, como el anteproyecto básico para la mitigación de las inundaciones presentado por la asociación de habitantes de zonas de riesgo de Florencia, lo que deja en claro es que las administraciones no han hecho nada o muy poco para prevenir y evitar los desastres, luego de ahí se infiere que los contratos hoy cuestionados en verdad se hicieron de manera ilegal, sin previsión al punto que de nada sirvieron las supuestas obras contratadas.

Estima que en el mismo contexto se recibe el oficio del secretario de infraestructura quien si bien refiere que en el período del acusado, sin especificar fechas, se hicieron trabajos de dragado y construcción de gaviones, lo cierto es que aclara que no sólo no se encuentra documentación sobre tales obras, sino que las mismas se realizaron sin estudios de viabilidad, aprobación e impacto ambiental, lo cual ratifica los cargos de la acusación.

En cuanto a los estudios denominados "*proyecto de mitigación de inundaciones urbanas*", se parte de la inundación por la creciente de la quebrada La Yuca ocurrida el 9 de abril de 2004 y se alude a otros sucesos acaecidos en los años siguientes, de suerte que se trata de hechos posteriores a los juzgados, y se hace referencia a unos incidentes acaecidos mucho antes de los mismos.

Afirma que las cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM reflejan que si bien en los primeros meses del año 2002 hubo precipitaciones importantes, lo cierto es que desde agosto las mismas empezaron a descender para convertirse en lluvias que en el mes de diciembre se encontraban en un índice ligeramente por debajo de lo normal, lo cual descartaba emergencia alguna, aspecto corroborado por la entidad anterior que no reporta ninguna intervención urgente para ese entonces, además de que, se repite, no existen documentos en donde el gobernador se justifique en esto para obrar eludiendo los requisitos de ley. Lo propio sucedió con los dos primeros meses del año 2003.

La información del servicio geológico nada aporta porque se refiere a visitas técnicas realizadas en los años 2001 y 2003, pero atendiendo amenazas geológicas, recursos minerales e hidrocarburos. El acuerdo 02 de 2015 expedido por el Concejo Municipal de Florencia, además de que no fue pedido ni decretado, carece de utilidad porque se ocupa de reseñar la estructura de la secretaría de gobierno, sin relación alguna con la época de los hechos.

Considera que los decretos 193 y 193 A demuestran que se declaró la urgencia manifiesta por inundaciones provocadas por el desbordamiento de las quebradas La Perdiz, La Yuca, El Dedo y La Sardina, pero acontece que ello sucedió en el mes de septiembre del año 2000, esto es, años anteriores a los contratos investigados. Concluye que estos actos administrativos no sólo no exoneran sino que señalan la responsabilidad del doctor MUÑOZ PARRA en cuanto son indicativos de que, para proceder de manera urgente, se requería precisamente que se decretara la urgencia manifiesta, actuación omitida por el acusado.

Estima que la denuncia por pérdida de comprobantes de pago con sus respectivos soportes, nada dice sobre qué clase de documentos eran los tales soportes, ni se especifica a qué contratos aludían, pero lo cierto es que la denunciante refiere que se trata de algunos del año 2000 y otros de octubre a diciembre de 2003, de donde deriva irrefutable que nada se perdió de los contratos materia de investigación pues eran del año 2002 y los del 2003, salvo unos pocos, los restantes aludían a meses diferentes, luego estas pruebas lo que hacen

es ratificar los cargos, pues además de haberse demostrado la intención clara de eludir la legalidad de la contratación y que mal podían existir documentos sobre fases que no se cumplieron, la supuesta pérdida de documentos hace referencia a períodos que no incluyen los contratos acá investigados. Precisa que el relato creíble debe ser el de la denuncia pues los hechos estaban frescos en la memoria y allí, sobre el año 2003, se dice que se perdieron documentos de octubre a diciembre de 2003, de donde se deriva que una entrevista posterior sólo muestra un afán de tergiversar los hechos.

Resalta, además, que la testigo Dolly Ortiz Scarpeta, no obstante lo cuestionable de su relato, deja en claro que la documentación de los contratos no estaba en el archivo general, donde sucedió la supuesta pérdida, sino en cada secretaría, luego la pretendida perdida en nada pudo incidir, de donde surge irrefutable que si no se halló la documentación es porque no existía.

Frente a esta testigo estima inobjetable su afán de favorecimiento, pues a pesar de apoyarse en que por los años transcurridos no recuerda nada, ni siquiera sus funciones, resulta curioso que sí recuerde que como ella disponía los pagos, siempre lo hacía luego de verificar la existencia de todos los soportes, frase que repite una y otra vez, en demostración evidente que fue direccionada, pero sin que pueda especificar cuáles eran los tales soportes, de lo que surge la poca fiabilidad que merece su relato, máxime cuando finalmente deja en evidencia que esa versión solo la brinda para favorecer a

terceros, pues dijo ser amiga del acusado a quien colaboró en su campaña, y favorecerse personalmente pues finalmente admite que de haber dispuesto pagos sin los soportes respectivos, estaría incurso en un delito.

Concluye entonces que las pruebas allegadas en el juicio, antes que favorecer al acusado, señalan la tipicidad y la responsabilidad de los delitos por los cuales fue acusado, reiterando el pedido de que se emita sentencia de condena.

### **2.3.2.-Intervención del Ministerio Público.**

Comienza por manifestar que ha sido convocada a esta audiencia a fin de establecer si concurren en grado de certeza los elementos fácticos, probatorios y normativos para establecer si el señor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA es responsable en 24 eventos por celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Para un desarrollo organizado de su exposición, dirá que la acusación de la Fiscalía hace referencia esencialmente a tres eventos: en el primero de ellos señala que en relación con todos los contratos, por cuanto en el trámite y la liquidación se habrían transgredido los principios de transparencia y del deber de selección objetiva establecidos en la ley 80 de 1993 ante la ausencia de términos de referencia, de falta de publicación de invitaciones, de ausencia de registro de proponentes, derivado de la ausencia de esos soportes documentales.

Advierte que la postura del Ministerio Público es distinta a la que trae la Fiscalía, pues considera que en relación con el primer evento, es decir el cargo relacionado con todos los contratos por diversas infracciones a la ley de contratación derivadas de la inexistencia de soportes documentales en la tramitación y liquidación de los contratos, no existe certeza para endilgar responsabilidad al aquí acusado.

En cuanto al segundo evento, encuentra el Ministerio Público prueba allegada debidamente al proceso, de la cual sí se podría derivar responsabilidad en relación con los contratos 074, 075 y 076 en cuanto que hubo fraccionamiento.

Y, en relación con el tercer evento, desde ya anuncia el Ministerio Público que no encuentra certeza para acreditar un fraccionamiento de los contratos en los términos que lo establece la ley.

Recuerda que el señor Pablo Adriano Muñoz manifestó que los documentos faltantes relacionados en los informes allegados sí existieron y que el no hallazgo de la documentación obedece a desorden administrativo, y a un equivocado manejo de los documentos en el archivo departamental, afirmando que quizás se hubiesen extraviado de manera dolosa con el propósito de causarle daño. Y un segundo argumento que esboza en relación con el fraccionamiento, es que existieron circunstancias que determinaron la suscripción de tres convenios, lo cual obedeció a asuntos de tiempo para no poner en riesgo a los trabajadores y la maquinaria contratista ante cualquier amenaza del invierno.

Indica que esas son las dos posturas que se presentan en el juicio de manera muy sintética por parte de la Fiscalía y por el señor acusado. Frente a ellas, el Ministerio Público considera que debe hacer una observación global a la resolución de acusación pues se presentan los cargos de manera muy genérica, se hubiese esperado para el manejo de cargos de esta naturaleza que en relación con cada uno de los contratos se hubiese identificado cuál es su naturaleza y la cuantía de los contratos, para establecer en el marco del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 cuáles fueron específicamente los requisitos legales desconocidos respecto de cada uno de ellos. Pero insiste que la acusación por ese primer evento es global y se hace genéricamente respecto de todos los contratos, lo cual estima inaceptable e inadmisibile en procura de establecer una responsabilidad en grado de certeza.

Lo segundo que valora importante mencionar en relación con la resolución acusatoria, es que se basa fundamentalmente en dos informes de policía judicial que sabemos tienen efectos probatorios limitados, o mejor, no tienen efectos probatorios en cuanto que sólo establecen criterios de orientación para una investigación.

Lo tercero que la Procuraduría considera relevante mencionar, es que durante el juicio se hicieron esfuerzos investigativos importantes para tratar de subsanar las dudas que ya se avizoraban en relación con algunos aspectos de la resolución de acusación, al punto que el propio Ministerio Público solicitó inspecciones judiciales a la Procuraduría en relación con algunos procesos que allí cursaban en contra del

mismo acusado, a fin de establecer si allí reposaba alguna de la documentación que se echaba de menos por parte de la Fiscalía y que generó su cargo por ausencia de requisitos esenciales lo cual no fue posible y determinó que se desistiera de la prueba en virtud de que una revisión previa de esos procesos, llevó a deducir que no se encontraba allí la documentación que era de interés para el proceso.

Otro aspecto que el Ministerio Público extraña en la resolución de acusación de manera genérica, es que le era exigible a la Fiscalía en relación con cada una de las falencias encontradas respecto de cada uno de los contratos, argumentar sobre el carácter esencial de ese requisito con impacto en los requisitos esenciales que regulan la contratación administrativa, cosa que se echa de menos en la resolución acusatoria.

De manera que, de acuerdo con esas observaciones de carácter general, la Delegada del Ministerio Público dice proceder a pronunciarse sobre cada uno de los tres eventos a que hace referencia la resolución acusatoria y habrá que hacer mención de manera muy sucinta a un marco normativo y es que de acuerdo con la conducta típica que se imputa al aquí acusado, constituyen supuestos para la realización del tipo del 401 del Código Penal: i) ostentar la calidad de servidor público y ser el titular de la competencia funcional para intervenir en la tramitación, celebración y liquidación del contrato, aspectos sobre los cuales no existe ninguna duda por cuanto ostenta la condición de Gobernador del Departamento durante los años 2001 a 2003; ii) haber desarrollado el comportamiento

prohibido consistente en la intervención en una de las fases del contrato, ya sea la tramitación, la celebración o la liquidación, sin cumplir o verificar los requisitos legales esenciales para su validez. Y en relación con ese segundo aspecto, el Ministerio Público manifiesta que sí tiene reparos por la exigencia del grado de certeza de esta etapa procesal.

Respecto de ese segundo supuesto, cabe recordar que el Estatuto General de la Contratación Pública, en su artículo 23, sienta los principios infranqueables que deben guiar la administración cuando realiza esta actividad, advirtiendo que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollan con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad, exaltados por el señor Fiscal en esta audiencia y dice compartir la importancia de esos principios, por supuesto, pero no los supuestos sobre los cuales se basan las infracciones que sustentan su resolución.

Estima preciso recordar, como lo ha señalado la jurisprudencia, que el requisito contractual debe catalogarse como esencial cuando su inobservancia tiene un impacto en la materialización de los principios de la contratación estatal como máximas rectoras de la función administrativa, toda vez que la jurisprudencia ha establecido que los principios constitucionales y legales gobiernan la contratación en la administración pública e integran materialmente el tipo penal, esto lleva a la exigencia de acreditar en cada uno de los eventos esa esencialidad del requisito, derivado del impacto en la

materialización de alguno de los requisitos de la contratación estatal.

Entonces, en relación con el primer supuesto a que hace referencia la Fiscalía, esto es, en relación con los contratos, la violación de los requisitos de contratación por la ausencia de documentación en relación con la invitación a presentar propuestas no hubo ofertas de cotización, tampoco adjudicación, no hubo órdenes de pedido de materiales, no se creó la veeduría para la fiscalización de las obras, no aparecen informes de interventoría, no aparece el acta de liquidación, esas objeciones que se hacen, fundamentalmente son casi iguales en relación con todos los 24 contratos realizados por el acusado en el lapso que se cuestiona.

Aquí quiere, de manera respetuosa remitirse al cuadro que aparece en el escrito que allegara, donde se relaciona cada uno de los contratos con las objeciones que la Fiscalía formula, para hacer referencia al primer cargo que viene de identificar.

Entonces esa ausencia de documentos de los cuales la Fiscalía deduce que se incumplieron requisitos esenciales de los contratos, pero no particulariza respecto de cada uno de ellos, cuál fue el requisito que se incumplió y su esencialidad en el marco de los principios que gobiernan la contratación estatal.

Estima que esas imputaciones genéricas a esta altura del proceso no resultan admisibles. Eso pudo ser suficiente, y así lo avaló el Ministerio Público para el grado de probabilidad que

exige la resolución acusatoria pero no para el grado de certeza que exige una sentencia.

En esto quiere llamar la atención, porque cree que se fortalece el argumento defensivo expuesto por el acusado en este aspecto, y es el desorden en el archivo que si bien es censurable y demuestra un desgüeño administrativo muy grave, no es suficiente para sustentar un delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Entonces, sólo como ejemplo de que se trata de una falta de organización del archivo y no necesariamente que no se hubiere cumplido con los requisitos, es decir que se trata de la ausencia física de los soportes documentales y no del incumplimiento de unos requisitos esenciales, considera necesario hacer referencia tan sólo a dos contratos, como para poner de presente que sí hay un problema de archivo bastante serio.

En ese sentido menciona que en el contrato 082 de 2003, se dice en una primera búsqueda que se hace por parte de los investigadores, que no se hicieron estudios de factibilidad, invitaciones, ni informes de contratista, que no hay actas de liquidación del contrato, informes del contratista, ni la evaluación de la liquidación.

Y en una segunda aproximación, en otra inspección que se hace dos años después, en el año 2010, respecto de ese mismo contrato, los investigadores ahí sí encuentran la publicación en la web del pliego de condiciones, el informe de

supervisión del contrato, la propuesta de Julio Urrego, el certificado de disponibilidad presupuestal y la orden de pago.

Es decir, son dos visiones totalmente contrarias en una primera aproximación y en una segunda aproximación por parte de los investigadores.

Similar situación se presenta con el contrato 128 del 17 de junio de 2003, en donde en un primer momento se dice que no había invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de ofertas, no hay acta de liquidación, no se designó interventor, no existe registro de proponentes ni la orden de pago, no hubo invitaciones, y en un segundo informe sí se encuentra el certificado presupuestal, el acta de recibo de 17 de julio de 2003, la entrega sin fecha, la orden de entrada 2002, la orden de salida 242 del almacén y otra serie de documentos.

Esto solamente para demostrar que realmente toma fuerza como decía el argumento defensivo en el sentido de que del hecho de que no obren los soportes de los documentos, no se puede deducir necesariamente que no se cumplieron con los requisitos contractuales esenciales para la celebración de los contratos.

Frente a ese aspecto, el acusado en su indagatoria y en esta audiencia manifestó que los documentos faltantes sí existían, pero que por los problemas que se presentaron con el archivo, no estuvieron en el momento en que se realizaron las búsquedas por parte de los investigadores de la Fiscalía, que

se hizo en 2008 y 2010 cuando la contratación era de 2002 y de 2003, y aquí el Ministerio Público encuentra sustento a ese argumento defensivo del acusado, que al menos genera una duda razonable, no afirma el Ministerio Público que se deba exonerar de responsabilidad porque no incurrió en celebración indebida de contratos, sino lo que el Ministerio Público señala es que no existe certeza acerca de los cargos que formula la Fiscalía, que se presenta una duda razonable y que a esta altura procesal debe ser resuelta en favor del acusado.

Para sustentar la duda, el Ministerio Público hace una referencia a la denuncia que presentó Jaidith Facundo Vargas, directora tributaria departamental de Caquetá en el 2007, que puso en conocimiento la pérdida de tres cajas contentivas de 64 tomos de los meses de enero a julio de 2000 y 29 de enero a octubre de 2003 del archivo de presupuesto que se encontraba en la bodega, Dirección Tributaria, y también la declaración en 2013 de la Secretaria de Planeación Departamental y de las TIC, que conforme a requerimiento de la Fiscalía, comunicó que estuvo buscando la información solicitada en el archivo general del departamento constando que en esta dependencia no existe archivo de 2002 ni de 2003.

Y, en el 2016, Carlos Alfonso Niño Santos, quien se desempeñó como Secretario de Transporte e Infraestructura de la Gobernación de Caquetá durante la época en que el aquí acusado ejerció como Gobernador, manifestó en su declaración que muchas de las actuaciones contractuales realizadas para la época, no aparecieron en las carpetas de los contratos que se encontraban en la Secretaría de Transporte, por lo cual

debió acudir a los archivos de tesorería del Departamento, y anotó que entre 2004 y el 2006, una funcionaria de la Secretaría había entregado esos archivos a un reciclador.

Agregó que la existencia de los documentos era evidente porque la tesorería departamental no realizaba pago alguno si estos no estaban anexos a la cuenta de pago, que es la tesis que maneja el aquí acusado.

Mediante inspección realizada el 16 de marzo de 2016 a la secretaría general de la gobernación con el fin de allegar a la investigación el plan de desarrollo del Departamento de Caquetá para el año 2003, no logró encontrarse pese a que se trataba de un documento fundamental para cualquier entidad administrativa, con lo cual se evidencian los problemas de archivo que aquejaban a la Gobernación, porque si bien no se encontró el documento echado de menos, se estableció que el mismo sí existió por cuanto se obtuvo la ordenanza número 07 de 2001 mediante la cual el plan fue aprobado por la Asamblea.

Eso como un indicio adicional para señalar que hay un problema en el archivo de la Gobernación.

Anota que de otra parte la señora Dolly Ortiz Scarpeta, quien ejerció como Tesorera del Departamento de Caquetá por los años 2002 y 2003, declaró que la ausencia de documentos soportes de los contratos posiblemente se debió a un extravío y afirmó con seguridad que los soportes estaban en las cuentas que se pagaban en tesorería, y si los contratos decían que tenían estudios previos era porque los tenían y ellos llegaron a

la oficina de tesorería y no se pagaba una cuenta que no cumpliera con los requisitos.

Agregó que para ese tiempo había un grave problema en el archivo, el cual estaba ubicado cerca al cementerio en los talleres del departamento y era un desastre, varias veces tuvo que ir a buscar información que nunca encontró y es difícil que pasado tanto tiempo y con ese desorden se pueda encontrar algo.

También la secretaria de infraestructura en el año 2019, informó que se buscaron los archivos de la Gobernación del Caquetá y no se encontró documentación respecto de la obra ejecutada por la administración del señor PABLO ADRIANO MUÑOZ, en relación con la adecuación de los cauces del río Hacha y la quebrada La Perdiz.

Asimismo, el archivo central de la Gobernación del Caquetá informó que revisados los documentos del Fondo Acumulado del Instituto Municipal de Obras Civiles no se encontró documento alguno relacionado con los estudios previos, con los contratos de inversión, ni el acta 001 contentiva de los pormenores de una reunión sostenida entre la administración municipal de Florencia y los damnificados por las inundaciones del río Hacha.

De manera que el hecho de que cierta documentación, concluye el Ministerio Público, relacionada en la acusación como faltante del soporte contractual, no se aportara a la investigación porque no fue encontrada en las diferentes

dependencias de la gobernación, genera una incertidumbre, sobre si realmente la administración departamental acató rigurosamente el procedimiento determinado en la Ley 80 de 1993. El manejo del archivo de la gobernación es claramente deplorable y altamente reprochable el desgüeño administrativo que se advierte, lo que repercute en falta de transparencia y la creación de un ambiente propicio para la corrupción, eso es cierto, sin embargo, estos hechos no son suficientes para acreditar en grado de certeza la responsabilidad del acusado respecto de los contratos en los que la violación de la ley de contratación se finca esencialmente en la ausencia de soportes documentales.

Desde esta perspectiva la Delegada del Ministerio Público estima que no se puede llegar a la certeza de que los aludidos contratos fueron tramitados y celebrados con violación de los principios constitucionales y legales que rigen la contratación estatal y que por tanto la tipicidad objetiva del hecho sea indiscutible, eso no se puede afirmar en grado de certeza o que por el contrario se hubieren observado a cabalidad todos y cada uno de los requisitos que en esta materia establece la ley.

El Ministerio Público considera que no es posible condenar en relación con el cargo que la Fiscalía funda en la ausencia de soportes documentales respecto de todos los contratos que han sido objeto de examen en la resolución acusatoria.

Ahora, en relación con el segundo supuesto, esto es un presunto fraccionamiento de los contratos 074, 075 y 076 del

30 de diciembre de 2002, encuentra la Delegada que se le atribuye al señor Muñoz Parra, fraccionar un mismo objeto contractual en tres actos para eludir la escogencia de un solo contratista mediante un procedimiento de licitación pública acudiendo en su lugar a la modalidad de contratación directa.

En efecto la licitación pública en aquellos casos en los que se torna legalmente indispensable, es un requisito esencial del contrato estatal en su fase contractual y su incumplimiento efectivamente implica la configuración objetiva del tipo penal previsto en el artículo 410 del Código Penal, puesto que como una excepción a la regla general de escogencia del contratista mediante licitación o concurso público para acudir a la contratación directa se encuentra en la modalidad del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 la menor cuantía, entendida a partir de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos. Entonces, se pudo establecer que para el año 2002, fecha en que se realizaron los 3 contratos a que hace referencia, la menor cuantía era de \$123'600.000.00.

Recuerda que la Sala de Casación Penal ha dicho que el fraccionamiento de los contratos se presenta cuando: i) la administración de manera artificiosa deshace la unidad natural del objeto contractual a fin de contratar directamente lo que en principio debió regirse por las formas propias de la licitación: ii) para sujetarse a un procedimiento menos estricto y riguroso de contratación directa en reemplazo del que se imponía seguir por el factor cuantía.

La valoración de tal conducta en relación con la posible configuración del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales supone determinar: i) si resulta predicable la unidad de objeto respecto de los contratos cuya legalidad se cuestiona, y en caso cierto, cuáles fueron las circunstancias que en concreto llevaron a la administración a celebrar varios contratos, pues sólo de allí puede extraerse si la actuación se apoyó en criterios razonables de satisfacción del interés público.

Considera entonces que no es suficiente hacer referencia a que hubo un fraccionamiento de contratos con un objeto idéntico, sino que es preciso evaluar también si concurrían circunstancias que exigían la satisfacción del interés público a través de ese fraccionamiento.

Entonces, en relación con estos contratos se tiene que el 074 se realizó por \$119'952.000.00, el 075 por \$119'966.000.00, y el 076 por \$ 119'970.000.00, recuerda que la menor cuantía era de \$123'000.000.00, o sea un poco más abajo cada uno de ellos de la menor cuantía.

Estima el Ministerio Público que los tres contratos tenían al mismo objeto, esto es el alquiler de una paladraga para el mejoramiento del flujo del caudal de las vertientes del río Hacha, y las quebradas La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo.

Era el mismo objeto, o sea que se trata de obras de un mismo género, esto es, el mejoramiento del flujo caudal de las

vertientes del río Hacha, de las quebradas La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo.

En segundo lugar no hay mayor diferencia entre el precio de uno y otro contrato, estipulados por \$119.000.000.00 y una pequeña diferencia en cada uno de ellos, que como se advirtió, está un poco más debajo de lo que era la menor cuantía en la época que eran \$123.000.600.00.

En tercer lugar se observa que los fondos con los que se cancelaron los contratos fueron imputados al mismo rubro presupuestal, Programa2, Unidad B, Código 3.4.6.00.

La fecha de celebración de los contratos es 30 de diciembre de 2002 para los 3 y el plazo de terminación son 150 días para todos, son obras que tienen el mismo objeto o especie y es el alquiler de las paladragas y el compromiso adquirido por cada contratista.

Dentro de los motivos para la división por sectores del cauce del río y las quebradas en los tres contratos mencionados, se tiene que fue para trabajar al mismo tiempo, obedeciendo a la magnitud de la limpieza a realizar y el corto período de verano que se presentaba en la ciudad, esto puede ser evaluado como el interés público que se pretendía proteger a través del fraccionamiento de esos contratos.

Sin embargo, lo anterior no tenía en realidad viabilidad práctica porque el dragado tiende a generar residuos que son arrastrados por la corriente hasta las desembocaduras de otras

quebradas y por lo tanto causa afectación a las demás obras, tal como aconteció en efecto con el dragado del sector comprendido entre el puente de El Encanto hasta el frente del barrio Galán, contrato 074 que afectó la obra que simultáneamente se desarrollaba en el sector comprendido entre el barrio La Floresta hasta la desembocadura de la quebrada La Perdiz, contrato 075.

En efecto, mediante acta del 15 de febrero de 2003 se suspendió el contrato 074 teniendo en cuenta que la obra del contrato 075 estaba siendo afectada por la presencia de material de arrastre en los sitios de trabajo del dragado aledaños a la desembocadura de la quebrada La Perdiz al río Hacha, creando nuevos bancos de material los cuales debían ser retirados y afectaban el rendimiento normal de la maquinaria, haciendo más demorados los trabajos de dragado.

Por tanto, puede concluirse que los referidos contratos conformaban una unidad natural lo que obligaba a la administración departamental a realizar un solo contrato, y al fragmentarlo rompió la integridad soslayando de esa forma su naturaleza, pues constituyendo su especie el alquiler de paladragas por sectores, se imposibilitó la consecución del fin que se perseguía que era el mejoramiento del flujo de caudal de la vertiente del río Hacha, de las quebradas La Perdiz, La Sardina, la Yuca y El dedo, toda vez que el dragado del contrato 075 debió iniciarse una vez terminado el del contrato 074, igualmente para el inicio del dragado del contrato 076 debió terminarse el del contrato 075.

De manera que el criterio razonable de satisfacción del interés público se desconoció porque el dragado simultáneo hizo más demorados los trabajos, afectó el rendimiento normal de la máquina, el contrato tomó más tiempo en su ejecución, reflejando esto que las razones esgrimidas para fraccionar los contratos fueron artificiosas y estuvieron en realidad dirigidas a soslayar las reglas contractuales de la licitación pública.

De manera que en relación con estos tres contratos sí encuentra el Ministerio Público una certeza acerca de que concurren los presupuestos legales y jurisprudenciales para imponer sentencia condenatoria por fraccionamiento contractual en relación con esos tres contratos.

Dice que no hará referencia al instituto de la urgencia manifiesta que en realidad no se puede invocar para justificarse en ese fraccionamiento, en tanto que el mismo acusado señaló que no decretó esa urgencia manifiesta y la que fue declarada en el mes de septiembre de 2000 no podía cobijar esa contratación de 2002, acaecida dos años y tres meses después, en tanto se desvirtúan las exigencias de inmediatez y urgencia.

En relación con el tercer evento a que hace referencia la resolución acusatoria, esto es el fraccionamiento en los contratos de prestación de servicios identificados con los números 229, 230, 231 y 232 del 3 de diciembre de 2002, menciona que se le atribuye al señor ex Gobernador acusado, fraccionar un mismo objeto contractual en cuatro actos acudiendo a la modalidad de la contratación directa. Estos

contratos eran de prestación de servicios para el levantamiento topográfico y batimétrico de tres kilómetros de los cauces de diferentes sectores del río Hacha y de la quebrada La Perdiz, de manera que sí puede decirse que tenían el mismo objeto contractual.

Sin embargo, en criterio de la Procuraduría, no se trata de un fraccionamiento punible en los términos establecidos en la ley y la jurisprudencia, como quiera que los cuatro contratos sumados daban el monto de \$36.000.000.00, o sea que eran contratos que no exigían licitación pública y entonces no se puede decir que el fraccionamiento de estos cuatro contratos que si bien tienen el mismo objeto pretendía eludir la licitación pública, en tanto que si aún se hubiesen celebrado de manera conjunta no requerían el presupuesto de licitación pública.

De manera que concluyendo, estima el Ministerio Público que la conducta realizada por PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA al tramitar y suscribir esos contratos de prestación de servicios identificados con los números 229, 230, 231 y 231 del 3 de diciembre de 2002 con división de su objeto contractual, no encaja en el delito atribuido porque su modalidad correspondía a la contratación directa atendiendo la cuantía, así se hubiese realizado un solo contrato.

Entonces, sobre esa base el Ministerio Público solicita lo siguiente: i) proferir sentencia condenatoria en contra del ciudadano Pablo Adriano Muñoz Parra, como autor responsable del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales por desconocimiento de los principios de

transparencia, economía y selección objetiva, al tramitar los contratos 074, 075 y 076 del 30 de diciembre de 2002, bajo la modalidad de menor cuantía fraccionando el objeto contractual que consistía en el mejoramiento del flujo del caudal vertiente del río Hacha, y las quebradas La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo, y (ii), en segundo lugar, absolver por falta de certeza al señor Pablo Adriano Muñoz Parra, del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales respecto de los demás 21 contratos que se encuentran relacionados en el numeral 2 de las solicitudes de la Procuraduría, pues no encontró mérito para solicitar una sentencia condenatoria.

En esos términos, deja rendido su concepto y hace entrega de un escrito para que obre en la actuación.

### **2.3.3.- Intervención del procesado.**

El doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA expresó su deseo de no intervenir en la vista pública.

### **2.3.4.- Intervención del defensor.**

En el curso de su intervención, el defensor del procesado solicita a la Corte proferir sentencia absolutoria en favor de su defendido y ordenar el archivo definitivo de este proceso.

Manifiesta que en primer lugar se va a referir a la parte resolutive de la decisión acusatoria del 30 de marzo de 2017, para sostener que el artículo 28 de la Carta Política menciona

el principio de legalidad que impone la obligación de acusar, en este caso a su representado, de acuerdo con la vigencia de las normas penales al momento de la ocurrencia de los hechos.

Según la resolución acusatoria de la Fiscalía los hechos ocurrieron entre el año 2001-2003. Siendo ello así, la ley 599 de 2000, entró en vigencia el día 24 de julio de 2001, lo cual significa que el Fiscal en la resolución acusatoria tenía la obligación de determinar el marco jurídico que se aplicaba para el caso, porque la misma Ley 600 establece como causal de casación que los hechos y la acusación estén en consonancia con la sentencia, es decir que el marco de la sentencia es la resolución acusatoria y en este caso el artículo 410 ha sido reformado en varias oportunidades, lo que indicaría que en este momento la Corte, según la resolución acusatoria, debe aplicar el artículo 410 actual y vigente a su representado, y en ese orden esa norma no es aplicable por haber sido reformada en el año 2011.

Sólo se hará por favorabilidad, pero en la parte resolutive no se da ninguna razón, luego entonces, el defensor considera que nos hallamos frente a un grave problema que debe resolver la Corte.

Menciona que hay un tema muy especial que se refiere no a unos contratos sino a unos convenios entre la gobernación departamental del Caquetá y las juntas de los barrios Siglo XXI y aledaños a donde se sufre la inundación en Florencia Caquetá. Dice ver con más objetividad el tema y de acuerdo con los artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998, esos convenios se

rigen por otras normas distintas a la ley 80 de 1993, además, de acuerdo con la Ley 743 de 2002, las juntas de acción comunal son entidades sin ánimo de lucro con las cuales el Estado puede asociarse para desarrollar obras, proyectos, luego entonces la conducta que se atribuye a su defendido de contrato sin formalidades plenas es totalmente inexistente, atípica, y sobre todo no es antijurídica, porque cuando se comete el delito de celebración de contrato sin formalidades plenas es porque se pretende beneficiar a una persona en particular, pero aquí lo que se está beneficiando es a una comunidad, luego se está desnaturalizando totalmente el propósito del legislador cuando tipifica el delito de contrato sin formalidades plenas.

Estima que hay algo más grave, en relación con los convenios celebrados con las juntas de acción comunal, porque en lugar de lesionar el bien jurídicamente tutelado por la ley lo que hacen es beneficiar a la comunidad, porque de eso es que se trata un convenio. Distinto es un contrato administrativo que busca una negociación entre el Estado y los particulares, ahí sí se presenta el fenómeno jurídico de la antijuridicidad de la conducta si no se cumplen los requisitos que la ley establece para celebrar un contrato. Por esa razón, por la simple equivocación del concepto de contrato a convenio se profirió esta resolución acusatoria con total violación de los artículos 28 y 29 de la Constitución Política, porque, reitera, es inexistente el delito, porque lo rigen normas distintas a la ley 80 de 1993.

Pero como si eso no fuera suficiente, el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, no es autónomo, porque requiere de complementarse con la ley 80 de 1993 y con las demás normas que reformaron esa ley. Explica, esto en razón a que en la resolución de acusación el fiscal debe determinar en forma inequívoca la norma de la Ley 80 que resultó infringida y no solo enunciarla, sino determinar en qué parte del proceso obra la prueba de esa violación, ejercicio que no fue realizado concretamente pues está hecho de manera genérica. Plantea que su asistido violó el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, sin puntualizar en cada uno de los contratos cuál fue la transgresión y su prueba, luego entonces resulta totalmente atípica la conducta que se le endilga en la celebración de los convenios que aquí ha relacionado.

Ahora bien, en forma puntual debe señalar con respecto al fraccionamiento de los contratos números 074, 075 y 076 del 30 de diciembre de 2002, que también la conducta resulta atípica y ausente de antijuridicidad, por cuanto no se tuvo en cuenta la definición jurídica de obra pública que es diferente al contrato estatal o público, cuya diferencia es enorme, pues la obra pública consiste en que es el mismo Estado a través de sus entes quien ejecuta la obra, quien administra los recursos, en esa eventualidad es el mismo Estado quien realiza esa obra pública, y si es el mismo Estado pues lógicamente que no sale a licitación porque es el mismo Estado.

Distinto es que el Estado licite esa obra pública y se la entregue a un particular para que la realice. Si el Estado está ejecutando la obra pública en forma directa, no requiere de esa

licitación debido a la necesidad y las circunstancias especiales de orden público que en este caso son conocidas para el momento de ocurrencia de los hechos, que eran desastrosas tal y como lo informó el acusado quien debió vivir en la gobernación para que no lo mataran.

Vale decir que ninguna persona de capital importante iba a realizar obras públicas en el departamento de Caquetá porque sería víctima de la guerrilla, y por ese simple hecho de que su defendido como gobernador asumiera la ejecución de esa obra pública necesaria no se le puede condenar por fraccionamiento de contratos, porque en primer lugar, era una obra pública que la misma gobernación estaba ejecutando y hay pruebas que así lo refieren dentro de este expediente, y porque, el otro hecho importante, de que en la región, por razones de orden público y de movilidad se hicieron tres contratos que no tienen el mismo objeto contractual, pues los tramos contratados son diferentes, asimismo lo registra la Fiscalía en la resolución acusatoria, que esos tres contratos no tienen el mismo objeto contractual porque los tramos a dragar eran distintos.

Anota que hay algo muy importante y razonable, y es que en la prueba pericial que la Corte ordenó para establecer cuál era el perjuicio que se le había ocasionado al Estado por razón de todos los contratos materia de este juicio criminal, el perito designado manifestó que dentro de este expediente no se encontraba ninguna prueba que pudiera evidenciar este detrimento patrimonial del Estado, luego entonces dónde está

ese requisito de la antijuridicidad para condenar a su representado.

Algo más, pregunta dónde está la prueba de que obró dolosamente para solamente favorecer a esos tres contratistas y evitar que otros participaran. Dónde está la prueba de que en el municipio de Florencia en el Departamento de Caquetá existieran grupos económicos con capacidad económica y con la maquinaria requerida con urgencia para evitar un problema grave de la ciudad, que hubieran podido participar y que su representado en forma dolosa y con ánimo dañino hubiera perjudicado a esas personas. No la hay. Lo que hay es evidencia de todo lo contrario, que por razones de orden público era difícil la consecución de maquinaria en el lugar, porque la guerrilla se apropiaba de ella o secuestraba los operarios o de alguna manera los extorsionaba; no hay otra evidencia, no existe ninguna prueba dentro de este expediente que demuestre que su representado haya obrado con dolo, con intención de causar daño a particulares, sino todo lo contrario.

Las pruebas indican que su defendido obró correctamente, con el único propósito de beneficiar a una comunidad y no a un grupo económico en particular, ni menos a contratistas como aquí se ha dicho, por esa razón elemental y esa diferencia de criterios ruega que respecto de los contratos 074, 075 y 076 del 30 de diciembre de 2002 sea absuelto su defendido, pues insiste, los contratos tuvieron objeto contractual diferente, los tramos eran totalmente distintos, no había razón para contratar una misma obra a tres particulares, se hizo con lo que había en ese momento.

Finalmente, en lo que respecta a los otros 24 contratos, dice que no va a ser muy extenso en su alegato, pues está de acuerdo con lo que ha dicho la Procuradora Delegada, sus argumentos son los mismos que ella indicó, esto es que existe duda razonable de que su defendido haya o no cumplido con esos requisitos, porque la evidencia probatoria demuestra que inicialmente no aparecieron unos documentos soportes de unos contratos y después surgieron, que existen varias declaraciones de que esos documentos se perdieron y que se formuló una denuncia sobre el tema, luego entonces, no queda otro remedio de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 600 de 2000, que aplicar la duda razonable para exonerar de responsabilidad a su defendido por los demás cargos.

Por esa razón reitera su solicitud de sentencia absolutoria.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.- La competencia**

La Sala es competente para conocer del juzgamiento del doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, según la resolución de acusación proferida en su contra por la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° del Acto Legislativo No. 001 de 2018, modificatorio del 235 de la Constitución Política.

En efecto, el fuero de juzgamiento a que alude el numeral 5° de esta última disposición, es una garantía de carácter constitucional que obliga a un procesamiento especial radicado en determinados operadores jurídicos y de la cual se goza desde el momento en que se asume el cargo, *“es decir basta la sola objetividad de comprobar la vinculación con el cargo para que los operadores judiciales especiales adelanten la investigación y juzgamiento”*<sup>33</sup>.

En lo que respecta al doctor MUÑOZ PARRA se acreditó que por la época de ocurrencia de los hechos, entre los años 2001 y 2003 se desempeñó como Gobernador del Departamento de Caquetá<sup>34</sup>, lo que determina que la competencia para adelantar el juicio y proferir el fallo correspondiente concierne a esta Sala, teniendo en cuenta que las conductas que se le atribuyen guardan relación con las funciones desempeñadas en el ejercicio del cargo, y que durante ese período suscribió y al parecer liquidó los contratos censurados.

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

2.1.- Tal cual ha sido repetidamente dicho por la Sala, a tenor de lo normado por el artículo 232 del Código de Procedimiento Penal de 2000 que rige el presente asunto, a diferencia del grado de conocimiento que la ley exige para proferir medida de aseguramiento (posibilidad), y para convocar a responder en juicio criminal al sindicado

---

<sup>33</sup> CSJ SCP, 11 de julio de 2012, Rad. 39218.

<sup>34</sup> Según acta de posesión de 31 de diciembre de 2000 y constancia expedida el 16 de septiembre de 2008. Fls.101 y ss. cno. 1 Fiscalía.

(probabilidad), para emitir en su contra sentencia de carácter condenatorio se requiere que la prueba válidamente recaudada en las diversas fases que componen el proceso, conduzca a la certeza de la realización de la conducta definida en la ley como delito y de la responsabilidad del procesado.

En armonía con lo anterior, la legislación procesal establece que el arsenal probatorio recaudado durante el decurso procesal, debe ser ponderado en conjunto de acuerdo con los postulados que rigen la persuasión racional, esto es, las leyes de la ciencia, los postulados de la lógica y las reglas de experiencia, asignándoles el mérito que a cada cual corresponda (art. 238 Ley 600 de 2000) a fin de establecer las adecuadas consecuencias jurídicas que de allí se deriven.

2.2.- Previo a que la Sala se ocupe de responder los razonamientos fácticos y jurídicos expuestos por los sujetos procesales, estima necesario advertir de antemano, que ningún motivo de ineficacia de lo actuado se advierte con posibilidad de impedir proferir el fallo de mérito como contrariamente ha sido sugerido, aunque de manera sutil por la Procuradora Delegada y el defensor, al dar a entender en la vista pública que la resolución de acusación presenta defectos de motivación, toda vez que, en su criterio, es de carácter genérico en tanto *“carece de una definición clara y concreta del marco jurídico aplicable para cada uno de los procesos contractuales adelantados por el Gobernador de Caquetá”* y, además *“presenta ambigüedad en los requisitos incumplidos y requisitos esenciales desconocidos”*.

A este respecto debe decirse con apoyo en jurisprudencia de la Sala de Casación Penal<sup>35</sup>, que ciertamente la resolución que contiene la acusación constituye pieza fundamental del proceso, en cuanto corresponde al pliego de cargos que el Estado formula al procesado para que se defienda de ellos en el juicio, por lo que su construcción anfibológica, ambigüedad, oscuridad o doble sentido, pueden dificultar o imposibilitar la labor defensiva y, de contera, dar lugar a declarar su nulidad.

Obviamente, esto podría llegar a ocurrir siempre y cuando se establezca que no existe materialmente motivación, o que existiendo ésta, la fundamentación que expone es incompleta, dilógica o ambivalente o, en otro sentido, que se sustenta en supuestos fácticos aparentes o sofisticos, pero siempre con un real y objetivo impacto negativo en las garantías fundamentales del debido proceso o el derecho de defensa, pues es claro que no toda deficiencia argumentativa que en su desarrollo pudiese presentar, resulta de suyo suficiente para viciar de ineficaz el acto de calificación del mérito sumarial.

Repetidamente ha sido dicho, que la ausencia de motivación se presenta cuando el funcionario judicial deja de precisar las razones fácticas y jurídicas que sustentan su decisión, no obstante estar obligado a hacerlo. La exigencia de motivar la resolución de acusación se halla incluida en el artículo 398 de la ley 600 de 2000, según el cual, la resolución acusatoria debe cumplir determinados requisitos de contenido, a fin de que los sujetos procesales puedan conocer sus fundamentos, y llevar a cabo un adecuado control sobre ella

---

<sup>35</sup> CSJ SCP SP en. 29 de 2004, Rad. 15787.

ejerciendo actos de contradicción o impugnación, dadas las implicaciones para el proceso y las funciones que en su definición la acusación está llamada a cumplir.

De conformidad con dicha disposición, la resolución de acusación debe contener la narración de los hechos investigados y la indicación de las circunstancias que las especifican (imputación fáctica); el señalamiento y evaluación de las pruebas allegadas al proceso (análisis probatorio); la calificación típica de la conducta objeto de investigación (imputación jurídica) y la respuesta a las alegaciones de las partes.

Tal y como ha sido declarado por la jurisprudencia<sup>36</sup>, este condicionamiento formal no implica, sin embargo, que el funcionario judicial que califica el mérito probatorio del sumario, deba adoptar un determinado esquema secuencial en la elaboración de la providencia, o asumir en capítulos separados el estudio de cada uno de los aspectos indicados en la norma, ni adentrarse necesariamente en complejas disquisiciones de orden teórico o dialéctico en relación con cada uno de ellos para que la decisión pueda considerarse suficientemente motivada. Lo importante es que dentro de los parámetros que la propia ley señala y que responden a la naturaleza de la decisión que ha de adoptarse, se presenten en forma clara y precisa las razones que la soporten, de manera que los sujetos procesales puedan conocer sus fundamentos fácticos, probatorios y jurídicos.

---

<sup>36</sup> CSJ SCP SP Feb. 27 de 2001, Rad. 15402.

La inconformidad del Ministerio Público y de la defensa en punto de la motivación de la resolución acusatoria, se ubica principalmente en relación con la exigencia de realizar el correspondiente análisis jurídico, en tanto echan de menos una definición clara y concreta del marco normativo aplicable a cada uno de los procesos contractuales llevados a cabo por el Gobernador de Caquetá y, además, a sus respectivos modos de ver, la acusación presenta ambigüedad en el señalamiento de los requisitos incumplidos y aquellos que pese a ser esenciales fueron desconocidos.

Para la Corte si bien es cierto en el caso a estudio la resolución de acusación no constituye paradigma en materia argumentativa, no por ello puede llegar a afirmarse, siquiera sugerirse, que corresponda a una decisión carente de motivación, o que la contenida en ella sea deficiente al extremo de no haber permitido a los sujetos procesales conocer su sentido y los fundamentos fácticos, probatorios y jurídicos del pronunciamiento.

Del análisis de su contexto, con nitidez se advierte que comprende cuatro acápite claramente diferenciados:

El primero fáctico, donde se realiza un detallado relato de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que por parte del gobernador acusado se adelantaron los 24 procesos contractuales materia de investigación, cuyo propósito era contribuir al mejoramiento de los caudales del Río Hacha y las quebradas La Sardina, La Perdiz, El Dedo y La Yuca, y el cerramiento de las manzanas F-6 y F7 de la Ciudadela

Habitacional Siglo XXI en el municipio de Florencia y mitigar las consecuencias generadas por su desbordamiento en temporada invernal, en los que se evidenció el presunto desconocimiento de los requisitos establecidos en la ley de contratación, tales como ausencia de estudios previos, de avisos de invitación, de registro de proponentes, de actas de evaluación y adjudicación, de informes de interventoría, de actas de inicio y recibo final de obra, de informes sobre el manejo de los anticipos, de registros de ingreso y salida de bienes del almacén en los contratos de suministro de materiales y de actas de liquidación de los contratos, y el eventual fraccionamiento del objeto contractual en algunos de ellos, *“lo que se traduce en la ausencia de requisito legales esenciales en las diferentes etapas contractuales”*.

El segundo, de carácter probatorio, donde se relacionan separadamente todos y cada uno de los contratos indicando su fecha, cuantía, objeto, identidad del contratista e irregularidades advertidas a que se refieren los investigadores del CTI en los informes presentados y soportados en la documentación *“auténtica, no tachada de falsa, a la que la Fiscalía le confiere plena eficacia”*, las explicaciones del sindicado, y la prueba testimonial y documental que a juicio de la Fiscalía compromete su responsabilidad penal.

El tercero, de índole jurídica, en el cual se analiza la normativa que rige la contratación pública, el tipo penal realizado, y la pena correspondiente.

El cuarto, relativo a la respuesta a los alegatos presentados por los sujetos procesales y, el último, de índole conclusiva, donde se precisan los cargos por los que el procesado debe responder en juicio.

A lo largo de la providencia, con apoyo en la prueba recaudada, el funcionario de la Fiscalía explicó las razones por las cuales concluyó que en los 24 contratos objeto de investigación el gobernador desconoció los requisitos legales esenciales previstos en la Ley 80 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios 855 de 1994 y 2170 de 2002, con omisión de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, *“supuestos fácticos que se adecuan a la conducta punible descrita en el artículo 410 de la Ley 599 de 2000, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, cometido en concurso homogéneo y sucesivo”*.

En ese sentido precisó el acusador que *“El principio de transparencia, y en especial del deber de selección objetiva, no sólo por acudir a la contratación directa cuando debió realizarse mediante licitación pública en el caso de los contratos 074, 075 y 076 del 30 de diciembre de 2002, sino también por la suscripción de otros contratos en los que se advierte la ausencia de propuestas debidamente sustentadas y falta de actas de evaluación de las mismas. El principio de economía concretado en la ausencia de estudios previos que soportaran el inicio de algunos de los procesos de selección del contratista y la conveniencia del objeto a contratar. Y el principio de responsabilidad, ante la ausencia de informes de interventoría, actas de inicio y finalización de obra, cuestionamientos que se hicieron a los procesos de contratación y que se sustentan en la prueba documental allegada a la investigación”*.

De esta manera surge claro, entonces, que no resulta atinado sugerir que la resolución de acusación ofrezca defectos

de motivación, o que la que contiene impida conocer los fundamentos fácticos, probatorios y jurídicos en que se soportó. Para demostrarlo, basta tan sólo con realizar una lectura integral y desprevenida de su contenido y concluir que satisface los requisitos mínimos establecidos por el estatuto procesal penal, por tanto, los reparos sugeridos resultan infundados y, dado que quienes los hacen tampoco formulan expresamente alguna solicitud concreta sobre dicho particular, a lo expuesto limitará la Corte su consideración en torno al punto.

### **3.- El delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.**

En la resolución de acusación proferida el 30 de marzo de 2017 al amparo de la Ley 600 de 2000, la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte le imputó a PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA el concurso homogéneo y sucesivo de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales que pudo haber realizado entre los años 2001 y 2003, cuando se desempeñó como Gobernador del Departamento de Caquetá.

#### **3.1 Del tipo objetivo.**

3.1.1.- A propósito de dar respuesta a la inquietud del defensor planteada en la vista pública sobre la norma aplicable al caso, la Sala estima pertinente precisar que el tipo penal que se imputa realizado por el acusado, doctor MUÑOZ PARRA,

vigente para la época de los hechos materia de investigación, y sin que para este caso resulte procedente tener en cuenta las posteriores modificaciones punitivas introducidas por las Leyes 890 de 2004 y 1474 de 2011 por virtud de los principios de legalidad y favorabilidad, fue definido en el original artículo 410 de la Ley 599 de 2000, 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) doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años” (se destaca).*

3.1.2.- Pertinente se ofrece advertir, además, con respecto al incremento punitivo de que trata el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, que en este caso resulta inaplicable, porque conforme a la vigente jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>37</sup>, si bien dicho aumento aplica en ambos regímenes procesales penales, salvo las excepciones que la misma Ley 890 contempla en su artículo 15, en el ámbito temporal rige para las conductas perpetradas a partir del 1° de enero de 2005 investigadas por el trámite de la Ley 906 de 2004, y desde la fecha de la aludida jurisprudencia (21-II-018) en las actuaciones tramitadas bajo el rito de la Ley 600 de 2000 siempre que el inculcado acepte los cargos formulados, eventualidad no ocurrida en este asunto, sin importar la condición de aforado constitucional o legal que ostente.

---

<sup>37</sup> CSJ SCP.SP-379-2018. 21 Feb. 2018. Rad. 50472.

3.1.3. Realizadas estas precisiones, cabe señalar que, acorde con la definición normativa de la conducta atribuida al ex Gobernador MUÑOZ PARRA, para que la misma encuentre realización resulta indispensable establecer probatoriamente que el servidor público (sujeto agente cualificado), durante el desempeño del cargo, tramitó contrato sin observar el cumplimiento de los requisitos esenciales establecidos en la ley, o lo celebró o liquidó sin verificar que se hubieren cumplido.

Sobre dicho particular, la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte<sup>38</sup> recordó que:

*2.1.1. El supuesto de hecho implica el actuar de un sujeto activo calificado, un servidor público que entre sus funciones tenga que intervenir en el proceso de contratación y haya inobservado los **presupuestos sustanciales** en su trámite u omitido verificar su concurrencia en las etapas de celebración o liquidación (negrillas no originales).*

*2.1.2. La descripción de la conducta encierra tres modos alternativos de ejecución: **incumplir los presupuestos legales sustanciales en el trámite**, lo que implica todos los pasos hasta su celebración, y omitir la verificación de la concurrencia de los condicionamientos legales para su perfeccionamiento, inclusive los atinentes a la fase precontractual, y los relacionados con la liquidación.*

*De este modo la ley diferencia la conducta realizada por los servidores públicos competentes para tramitar el contrato, de la que cumple el representante legal o el ordenador del gasto en las fases de celebración y liquidación, pues en la primera modalidad alude expresamente a tramitar el acuerdo de voluntades sin observancia de sus requisitos legales esenciales, mientras que en los dos restantes el contenido de la prohibición se hace consistir en no verificar el cumplimiento de los presupuestos legales esenciales en cada fase, distinción fundada en la forma desconcentrada como actualmente se cumple la función pública en las entidades estatales. Las etapas previa y de ejecución encomendadas al personal de nivel ejecutivo y las de celebración y liquidación al ordenador del gasto, labor que este ejecuta comprobando el cumplimiento de las formalidades legales en la etapa previa, por ser el funcionario autorizado por la Carta Política y la ley para disponer, en este caso, de los recursos del ente territorial (se destaca).*

---

<sup>38</sup> CSJ SCP, SP Mar. 16 de 2009, Rad. No. 29089.

Este criterio ha sido reiterado posteriormente por la Sala de Casación Penal de la Corte<sup>39</sup> al precisar que:

*La estructura del tipo penal 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>40</sup>, entonces no es suficiente ostentar la condición de servidor público, sino que debe verificarse el nexo entre esa condición y la posibilidad de comprometer los intereses de la administración mediante la celebración de contratos.*

*Adicionalmente, la conducta reprochable se refiere a **tres modos alternativos de ejecución** al «incumplir los **presupuestos legales sustanciales en el trámite**, lo que implica todos los pasos hasta su celebración, y omitir la verificación de la concurrencia de los condicionamientos legales para su perfeccionamiento, inclusive los atinentes a la fase precontractual, y los relacionados con la liquidación»<sup>41</sup>.*

*El elemento normativo del tipo tiene unos **requisitos esenciales**. La Sala<sup>42</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.*

*Afirmación que proviene de una interpretación constitucional, frente a los valores y fines del Estado, pues con arreglo al preámbulo y el canon 2 de la Carta Política, corresponde al Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.*

*Así mismo, el artículo 209 ibídem dispone que la función pública está al servicio de los intereses generales y se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de la descentralización, delegación y desconcentración de funciones.*

*Teniendo en cuenta que los artículos 1 y 2 de la Constitución y 3 de la Ley 80 de 1993, prescriben que la contratación administrativa es una*

<sup>39</sup> CSJ SCP, SP2682-2018, jun. 27 de 2018, Rad. No. 48509.

<sup>40</sup> CSJ SP14992-2015, Rad. 39754.

<sup>41</sup> CSJ SP 16 mar 2009, Rad. 29089.

<sup>42</sup> CSJ SP, 25 sep. 2013, Rad.35344.

*función pública al servicio del interés común y sujeta a los fines esenciales del Estado, las etapas del proceso se encuentran regidas por esos principios de la función pública, como son el de **igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.***

*La Ley 80 de 1993, en los apartados 1, 3, 23, 24, 25 y 26 dispone que el estatuto de la contratación pública tiene por objeto diseñar las reglas y principios que rigen la contratación de las entidades estatales y que los servidores públicos deberán tener en cuenta para celebrar los contratos y ejecutarlos, por eso las entidades buscan cumplir los fines estatales, la continua prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con los propósitos.*

*En razón a lo anterior, así lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>43</sup>, el **principio de planeación** 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.*

*Por su parte, el **principio de transparencia**, establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, desarrollado por el Consejo de Estado, preserva la imparcialidad y la objetiva selección del contratista, por tanto, la regla general es que debe hacerse por licitación pública o concurso, con base en la igualdad, objetividad, neutralidad y claridad de las reglas, publicidad, contradicción, motivación expresa y precisa del informe de evaluación y escogencia objetiva del contratista idóneo que brinde las condiciones más favorables para la administración.*

*Y, el principio de **selección objetiva**, desarrollado por la Sala<sup>44</sup> y el Consejo de Estado<sup>45</sup>, conlleva la elección del contratista que ofrezca criterios de interés general.*

*Las excepciones a la norma las precisa el mismo artículo 24 de la Ley 80 de 1993, como las de menor cuantía, las que se determinan en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos mensuales y requieren, por lo menos, dos ofertas.*

*Se exceptúan de formalidades conforme al apartado 39 de la misma Ley, los contratos que no superan las cuantías allí delimitadas, en función de los presupuestos anuales de las entidades.*

*La conducta consciente y voluntaria debe vulnerar el bien jurídico tutelado, esto es, la administración pública, la cual es entendida por esta*

<sup>43</sup> CE 5 de jun. 2008, rad, 15001233100019880843101-8031.

<sup>44</sup> CSJ. SP, 26 may. 2010, Rad. 30933.

<sup>45</sup> CE. SP, 29 ago. 2007, Rad. 15324.

*Corte, en sentido lato como: «toda la actividad del Estado; en ella quedan cobijadas las tres funciones del Estado: la legislativa, la jurisdiccional y la denominada actividad jurídica que comprende específicamente la actividad puramente administrativa»<sup>46</sup> (negrillas no originales).*

No sobra reiterar, que el principio de transparencia de que trata el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, pretende resguardar la imparcialidad y la objetiva selección del contratista, en razón de lo cual establece que su escogencia se debe hacer de modo general a través del mecanismo de la licitación pública o concurso, salvo los casos especialmente previstos allí, entre los que se destacan los contratos de menor cuantía, a determinar en razón al monto de los presupuestos anuales de las entidades estatales, expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Este apotegma de la **transparencia** halla concreción en el cumplimiento de las normas relacionadas con la selección objetiva del contratista, como la del artículo 29 de la Ley 80 de 1993, lo cual habrá de ocurrir **cuando se logra escoger la oferta más favorable a los intereses de la entidad y a los fines perseguidos por ella**, y se dejan de lado factores de afecto o interés particular y, en general, todo tipo de motivación subjetiva y perversa.

Este deber legal de selección objetiva en los trámites de licitación pública y de contratación directa lo que pretende es evitar que la administración adjudique los contratos a una sola persona o a un grupo determinado de estas, impedir que por medio del fraccionamiento de los contratos se contraríen los

---

<sup>46</sup> CSJ SP, 15 may. 2008, Rad. 29206.

principios que rigen la contratación y asegurar al tiempo el interés general como fin esencial del Estado.

El numeral 1º literal “a” del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, vigente por la época de los hechos reglamentó la contratación de menor cuantía, estableciendo que por tal se entenderán los valores allí relacionados, determinados en función del monto de los presupuestos anuales de las entidades públicas y expresado en salarios mínimos legales mensuales.

El artículo 3 del Decreto 855 de 1994, reglamentario de la ley 80 de 1993 en materia de contratación directa, precisó que para la celebración de los contratos referidos entre otros al literal “a” del numeral 1 del artículo 24 de la ley 80 de 1993 y para efectos del cumplimiento del deber de selección objetiva, se requerirá de la obtención previa de por lo menos dos (2) ofertas.

La solicitud de propuestas se hará verbal o por escrito y deberá contener la información allí especificada para darle claridad al proponente acerca del contrato de que se trate.

De conformidad con tales disposiciones, para la celebración de los contratos de menor cuantía cuyo valor sea igual o superior a cien salarios mínimos legales mensuales y al mismo tiempo superen el cincuenta por ciento (50%) de la menor cuantía de la respectiva entidad estatal, además de dar cumplimiento a lo establecido en este artículo deberá invitarse públicamente a presentar propuestas a través de un aviso

colocado en un lugar visible en la misma entidad por un término no menor de dos días. No obstante, también se prevé que la entidad podrá prescindir de la publicación de dicho aviso cuando la necesidad inminente del bien o servicio objeto del contrato no lo permita, de lo cual dejará constancia escrita.

### **3.2.- Correspondencia de la conducta al tipo objetivo endilgado.**

3.2.1.- Al proceso se allegó la documentación correspondiente que acredita que el doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA fue elegido Gobernador del departamento de Caquetá, cargo del que tomó posesión el 1º de enero de 2001, y desempeñó hasta el 31 de diciembre de 2003<sup>47</sup>, tiempo durante el cual le competía celebrar contratos, de conformidad con lo establecido por el artículo 11, ordinal 3, literal b, de la Ley 80 de 1993.

3.2.2.- Según se ha dejado visto, la Fiscalía acusó al doctor MUÑOZ PARRA por el concurso de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, toda vez que durante su desempeño como gobernador de Caquetá se llevaron a cabo obras financiadas con recursos oficiales para el mejoramiento de los caudales del río “Hacha”, y las quebradas “La Sardina”, “La Perdiz”, “El Dedo” y “La Yuca”, así como el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la Ciudadela Habitacional “Siglo XXI” en la capital del departamento, con ocasión de lo cual suscribió y liquidó 24 contratos al parecer con desconocimiento

---

<sup>47</sup> Fls.102 y ss. cno. 1 Fiscalía.

de los requisitos legales esenciales previstos en la Ley 80 de 1993, y sus Decretos reglamentarios 855 de 1994 y 2170 de 2002, en los que se afirma se transgredieron los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública, según se da cuenta en los informes de policía judicial No. 438696 de 31 de diciembre de 2008<sup>48</sup> y 543530 de 30 de junio de 2010<sup>49</sup>, advirtiendo ausencia de estudios previos para la contratación, de avisos de invitación, de registros de proponentes, de actas de evaluación y adjudicación, de informes de interventoría, de actas de inicio y recibo final de obra, de informes sobre el manejo de los anticipos recibidos, de actas de ingreso y salida del almacén en los contratos de suministro de materiales y de actas de liquidación de cada contrato, entre otras irregularidades, a saber:

No. y fecha	Contratista	Objeto	Valor	Irregularidades precontractuales y postcontractuales
Convenio <b>026</b> Nov. 5 de 2002	JAC Siglo XXI	Apoyo con materiales de construcción para el cerramiento Manzanas F-6 y F-7 de la Ciudadela Siglo XXI	\$3.936.500.00	-Falta de disponibilidad presupuestal - No hubo invitación a presentar propuestas -No hubo ofertas ni cotizaciones -No hubo adjudicación -No hubo órdenes de pedido de materiales -No hubo veeduría - Faltan informes de interventoría y acta de liquidación.

<sup>48</sup> Fls. 108 y ss. cno. No. 1

<sup>49</sup> Fls. 159 y ss. cno. No. 1

Contratos de prestación de servicios <b>09</b> de 8/02/2003 y <b>145</b> de 18/06/2003	Octavio de Jesús Ordóñez	Interlocución entre la Gobernación y las comunidades	\$3.600.000.00 cada uno.	-No hay invitaciones a contratar -No hay cotizaciones -No obra hoja de vida del contratista.
Contrato <b>074</b> de 30/12/2002	Héctor Julio Urrego Rodríguez	Alquiler de 1 paladraga por 1.568 horas para mejoramiento flujo caudal vertientes río Hacha, quebrada La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo entre el puente de El Encanto hasta el frente del barrio Galán de Florencia,	\$119.952.000.00	-Contratación directa Vs. Licitación Pública. Los 5 oferentes son los mismos, difieren sólo en el precio. -El mismo día se evalúan las ofertas de todos los contratos. -Los 3 contratos tienen la misma fecha. -en este contrato se suspendió la obra el 15 de febrero de 2003 y se reanudó el 3 de junio. No aparecen informes del interventor.
Contrato <b>075</b> de 30/12/2002	Evelio Hernández	Alquiler de 1 paladraga por 1.558 horas para mejoramiento flujo caudal vertientes río Hacha, quebrada La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo en el sector comprendido entre el barrio La Floresta y hasta la desembocadura de la quebrada la Perdiz.	\$119.966.000.00	-Contratación directa Vs. Licitación Pública. Los 5 oferentes son los mismos, difieren sólo en el precio. -El mismo día se evalúan las ofertas de todos los contratos. -Los 3 contratos tienen la misma fecha.
Contrato <b>076</b> de 30/12/2002	José de Jesús Quintero	Alquiler de 1 paladraga por 1.548 horas para mejoramiento flujo caudal vertientes río Hacha, quebrada La	\$119.970.000.00	-Contratación directa Vs. Licitación Pública. Los 5 oferentes son los mismos, difieren sólo en el precio.

		Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo desde el puente López hasta la desembocadura de la quebrada la Perdiz, subiendo por la misma hasta el puente peatonal.		-El mismo día se evalúan las ofertas de todos los contratos. -Los 3 contratos tienen la misma fecha.
Contrato <b>075</b> de 28/10/2003	Gustavo Arias Medina	Alquiler de retroexcavador a para retiro de material rocoso dura, en el Rio Hacha, frente al Barrio La Vega, para mejorar el rendimiento de la paladraga que opera en ese sector.	\$9.480.000.00	-Contratación directa. -No aparecen invitaciones a contratar. -Las propuestas carecen de soporte -No hay evaluación de las propuestas -El acta de inicio de las obras es 25 de noviembre de 2003 la de recibo final es 30 de diciembre siguiente y la liquidación del contrato es de la misma fecha. - No hay informes de contratista ni de interventor. -No se hallaron estudios previos.
Contrato <b>082</b> de 26/11/2003	Héctor Julio Urrego Rodríguez	Alquiler de una paladraga por 80 días para el mejoramiento flujo caudal del Río Hacha, Perdiz en el sector del Guamal-Juan XXIII Bajos, El Guamal La Floresta.	\$91.425.000.00	-No se hicieron estudios de factibilidad -No hubo invitaciones a contratar -No hay informe del contratista sobre el manejo del anticipo -El acta de inicio de obras es del 9 de enero de 2004 y la de recibo final es del 30 de marzo de 2004 -No hay acta de liquidación del contrato. -No se halló la evaluación de las propuestas ni del

				acta de adjudicación.
Contratos de prestación de servicios números <b>229, 230, 231 y 232</b> de 03/12/2002	-Félix Antonio García Ospina -Luis Obdulio Cediel Hernández -Diego Hernán Gómez Sánchez y -Álvaro Forero Trujillo	Realizar levantamiento topográfico y batimétrico de tres kilómetros en diversos sectores del cauce del Río Hacha -Río Hacha desde el Aeropuerto hasta 3 kms. aguas arriba.	\$9.000.000.00 cada uno.	No obran invitaciones a cotizar ni cotizaciones, no hay hojas de vida de los contratistas. Al parecer se suscribió acuerdo entre los oferentes y la Secretaría de Transportes e Infraestructura para fraccionar el objeto del contrato y adjudicarle a cada uno un tramo de 3 kms. Se utilizó el mismo certificado de disponibilidad presupuestal para todos los contratos que se firman en la misma fecha. No aparecen informes de interventoría o supervisión de las obras, tampoco de los contratistas ni actas de liquidación de las órdenes de trabajo.
Contrato <b>012</b> de 13/03 de 2003	Gustavo Arias medina	Retiro y traslado de material rocoso del Río Hacha hasta las orillas del mismo.	\$12.000.000.00	No hay invitaciones a contratar, no hay soporte de las propuestas, no hay evaluación de las mismas y el acta de recibo final de obra carece de fecha, no existen informes del contratista ni del interventor.
Contrato <b>019</b> de 24/04/2003	José Uriel Orozco Scarpeta	Construcción de un piedraplen en la quebrada a Perdiz y acomodación del material	\$12.900.000.00	No hay invitaciones a contratar, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación

		extraído del cauce de la quebrada La Perdiz en sus márgenes del sector de los Barrios Juan XXIII Bajos y El Guamal.		de las mismas, el acta de inicio de obra figura sin firmas de los responsables, la de recibo de obra tiene fecha 28 de mayo de 2003, misma de la liquidación del contrato, no obran informes del contratista ni del interventor.
Contrato <b>020</b> de 29/04/2003	Oscar Agudelo Aguilar	Trasporte de piedra grande para la construcción de un piedraplen.	\$13.000.000.00	Faltan invitaciones a contratar, no se presentaron propuestas, tampoco hay evaluación de las mismas, el acta de inicio de obra aparece sin firmas, tanto el acta de terminación de obra como de liquidación del contrato tienen fecha 10 de junio de 2003.No existen informes de contratista ni del interventor, no hubo registro de proponentes, ni informes de interventoría, como tampoco obra publicación de la invitación.
Contrato <b>080</b> de 26/11/2003	Esain Buriticá Bermeo	Transporte de piedra en el rio Hacha para la construcción de gaviones.	\$9.500.000.00	No se hicieron invitaciones, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de propuestas, no existe acta de inicio de obra, la recibo final de obra es de 9 de marzo de 2004, no hay acta de liquidación del contrato, informes de contratista ni del interventor.
Orden de Pedido <b>149</b> de 8 de	Rufino Millán	Suministro de material para la construcción	\$2.349.000.00	No se hicieron invitaciones a contratar, las

agosto de 2003		de Gaviones en la quebrada La Perdiz		propuestas carecen de soporte, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido la firma sólo el gobernador, no hay acta de liquidación, no se designa supervisor ni interventor, no hay certificado de proponentes, no hay registro de ingreso y salida del almacén de los elementos contratados.
OP 128 de 17/06/03	Francisco Javier Noreña	Compra de una motobomba	\$5.000.000.00	No obran invitaciones a contratar, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido la firma sólo el gobernador, no obra acta de liquidación, no se designó interventor ni supervisor, y tampoco obra registro de proponentes ni la orden de pago.
OP 127 de 17/06/2003	Nohora Tovar Zambrano	Compra de elementos y material para realizar obras en la quebrada La Perdiz, y el río Hacha.	\$6.141.388.00	No existen invitaciones a contratar, las propuestas no están soportadas, no hay evaluación de las ofertas, la orden de pedido la firma sólo el gobernador, los materiales los recibe Octavio de Jesús Ordóñez en acta sin fecha, no obra acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor, tampoco hay registro de

				entrada y salida de los elementos al almacén.
OP <b>076</b> de 14/05/2003	Rufino Millán	Suministro de materiales para construcción de gaviones.	\$2.100.000.00	No aparecen invitaciones a presentar ofertas, las propuestas carecen de soporte, no hay evaluación de las mismas, la orden de pedido la firma sólo el gobernador, no hay acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor, se obtuvo certificado de disponibilidad presupuestal y orden de pago sin número, no hay registro de proponentes, ni registro de ingreso y salida de los elementos del almacén, pero sí entrega de los materiales al secretario de transportes.
OP <b>074</b> de 12/05/2003	Yolanda Cuervo Ico	Suministro de materiales para la construcción de gaviones.	\$2.374.200.00	No existen invitaciones a presentar propuestas, las que se presentaron carecen de soportes, y no hay evaluación de las mismas, la orden de pedido está firmada sólo por el gobernador, no hay actas de liquidación, ni se designa interventor o supervisor, tampoco hay registro de entrada y salida de los elementos al almacén pero sí acta de entrega al

				secretario de transportes.
OP <b>069</b> de 25/04/2003	Rufino Millán	Suministro de materiales para la construcción de gaviones.	\$2.388.000.00	No obran invitaciones a presentar propuestas, las que se presentaron carecen de soporte, no hay evaluación de las mismas, la orden de pedido está suscrita tan sólo por el gobernador, no hay acta de liquidación, no se designa interventor o supervisor y no hay registro de ingreso y salida de los elementos del almacén, pero sí acta de entrega a Carlos Alfonso Niño Santos.
Contrato <b>016</b> de 08/04/2003	Fabrimallas del Sur	Compra de mallas para gaviones	\$13.200.000.00	No hay registro de invitaciones a presentar propuestas, las que se presentaron carecen de soporte, no existen evaluaciones, no obra acta de liquidación del contrato, ni informes del contratista o el interventor, tampoco registro de ingreso y salida de los elementos al almacén.
Convenio <b>08</b> de 25/04/2003	Hernando Correa Salazar Representante de las JAC	Aunar esfuerzos para adelantar trabajos de mitigación que eviten inundaciones en los barrios que bordean las vertientes del río Hacha, Quebradas La Perdiz, El	\$100.000.000.00	No obran informes del contratista sobre el desarrollo de los trabajos ni de la inversión de los recursos, no existe acta de iniciación de los trabajos, no hay acta de liquidación del convenio ni

		Dedo, la Yuca, La Sardina con apoyo de la comunidad del sector.		informes del interventor.
--	--	---	--	---------------------------

3.2.3.- El anterior recuento da lugar a sostener que para las fechas de suscripción de los referidos convenios, contratos, órdenes de compra y de prestación de servicios, como el doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA fungía como Gobernador del Departamento de Caquetá y, en consecuencia, ostentaba la condición de ordenador del gasto público del departamento, le competía, al momento de celebrar y liquidar los contratos, verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, acorde con los principios de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y selección objetiva que rigen la contratación en el sector público, así como los de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función pública, pues de no obrar de dicha manera, lo podría hacer responsable penalmente por realizar el tipo penal que define el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales previsto por el artículo 410 de la ley 599 de 2000.

3.2.3.1.- En orden a la definición del asunto que le compete asumir a la Sala, considera preciso advertir que el objetivo del presente análisis es determinar, con base en las pruebas legalmente recaudadas durante las fases de instrucción y juzgamiento, si durante su desempeño como Gobernador del Departamento de Caquetá entre los años 2001 y 2003, el doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA al celebrar y liquidar los contratos y convenios atrás referidos, omitió

verificar el cumplimiento de los requisitos legales con transgresión de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva y afectación del bien jurídico administración pública conforme se indicó en la resolución de acusación, o si por el contrario, los aludidos medios de convicción analizados en conjunto siguiendo las reglas de la persuasión racional permiten afirmar que no hubo tal transgresión como lo sostiene la defensa, o si, de otra parte, se presentan dudas sobre el particular que por lo insalvables deberán resolverse a favor del acusado.

Aunque la conclusión a que arriba la Sala es esta última que de antemano anuncia, pues después de realizar el análisis correspondiente de manera conjunta sobre el cúmulo probatorio, sin dificultad se tiene que en relación con todos los contratos la prueba recaudada durante las fases de instrucción y juzgamiento no arroja sino dudas sobre la realización de la conducta punible atribuida por la Fiscalía, por lo tanto, le corresponde expresar las razones que la llevan a esa aseveración.

3.2.3.2.- La Corte observa que, tal como fue puesto de presente en la audiencia pública por parte de la Procuradora Delegada, acorde con la realidad que la actuación evidencia, al procesado de manera concreta se le atribuyen tres tipos de irregularidades en el trámite contractual: El primero, atinente a la eventual transgresión de los principios de transparencia y selección objetiva relacionados con el trámite y liquidación de la generalidad de los contratos materia de investigación, pues brillan por su ausencia los soportes documentales relativos al

registro de proponentes, los términos de referencia, la publicación de las invitaciones etc., toda vez que no fueron hallados por los investigadores del CTI que allegaron copias de los contratos y algunos de los documentos soporte.

El segundo, relacionado con el posible desconocimiento de los principios de selección objetiva y economía derivado del fraccionamiento del objeto contractual respecto de los contratos 074, 075 y 076 de 2002.

Y, el tercero, derivado del presunto fraccionamiento de los contratos de prestación de servicios números 229, 230, 231 y 232 de 3 de diciembre de 2002 por la suma de \$9.000.000.00 cada uno, con el objeto de realizar el levantamiento topográfico y batimétrico de diversos sectores de los cauces del río Hacha y la quebrada La Perdiz.

3.2.3.3.- Previo a proseguir con el análisis pertinente, cabe mencionar que el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2002 era de \$309.000<sup>50</sup> y el presupuesto anual del Departamento de Caquetá era de \$95.438.783.062<sup>51</sup> (es decir 308.863 smmlv), de suerte que de conformidad con lo previsto por el artículo 24 a) de la ley 80 de 1993, la menor cuantía para efectos de la contratación ascendía hasta 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De igual modo, para el año 2003, el salario mínimo legal mensual vigente era de \$332.000.00<sup>52</sup> y el presupuesto del

---

<sup>50</sup> Decreto 2910 de dic. 31 de 2001.

<sup>51</sup> Según oficio 0001339 de 18 de febrero de 2013 dela Asesora Jurídica de la Gobernación de Caquetá.

<sup>52</sup> Decreto 3232 de dic. 27 de 2002.

departamento de Caquetá ascendió a \$52.058.106.160<sup>53</sup> (es decir 156.802 smmlv), de suerte que la menor cuantía correspondía hasta 300 smmlv.

Así las cosas, pese a las inconsistencias no aclaradas por la Fiscalía en relación con el monto del presupuesto anual del departamento certificado por la División de Presupuesto<sup>54</sup>, la Secretaría de Infraestructura<sup>55</sup> y las matrices de contratación en el departamento de Caquetá allegadas por la Asesora Jurídica del Despacho del Gobernador de Caquetá<sup>56</sup>, es de advertir que para los efectos de este pronunciamiento se tendrán en cuenta estas últimas por haber sido las consideradas por la Fiscalía en la resolución de acusación<sup>57</sup>, de las que se establece que para el año 2002 y conforme a las previsiones del párrafo del artículo 39 de la ley 80 de 1993<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Oficio 0001339 de 2013

<sup>54</sup> Folios 85 y ss. cn. 2 Fiscalía.

<sup>55</sup> Folios 87 y ss. cn. 2 Fiscalía.

<sup>56</sup> Folios 74 y ss. cn. 2 Fiscalía.

<sup>57</sup> Folios 167-168 y ss. cn. 3 Fiscalía.

<sup>58</sup> PARÁGRAFO. No habrá lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando se trate de contratos cuyos valores correspondan a los que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual igual o superior a 6.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 2.500 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 4.000.000 de salarios mínimos legales mensuales e inferior a 6.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 2.000.000 de salarios mínimos legales mensuales e inferior a 4.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales e inferior a 2.000.000 de salarios mínimos legales mensuales cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 50 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 40 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 30 salarios mínimos legales mensuales; las que tengan un presupuesto anual igual o superior a 120.000 e inferior a 250.000 salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 20 salarios mínimos legales mensuales y las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 15 salarios mínimos legales mensuales.

vigente por la época, para las entidades que tenían un presupuesto anual igual o superior 250.000 e inferior a 500.000 smlmv no habría lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando el valor del contrato fuera de mínima cuantía, es decir, igual o inferior a 30 s.m.l.m.v., esto es, para el año 2002 en el departamento de Caquetá correspondía a un límite de \$9.270.000.00.

En el año 2003, para las entidades que tenían un presupuesto igual o superior a 120.000 e inferior 250.000 s.m.l.m.v. no habría lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando el valor del contrato fuera de mínima cuantía, es decir, igual o inferior a 30 s.m.l.m.v., esto es, para el año 2003 en el departamento de Caquetá correspondía a un límite de \$9.960.000.00.

En el año 2002 los contratos de mínima cuantía (inferiores a \$9.270.000.00), acorde con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 39 de la ley 80 de 1993 por entonces vigente, se realizan mediante una orden de pedido o de trabajo expedida por el representante legal o su delegado, requiriéndose simplemente una oferta para culminar en un contrato sin formalidades plenas.

Para el año 2003, estos mismos requisitos eran exigidos para los contratos de mínima cuantía cuando no superaban los veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$ 6.640.000.00), pues si rebasaban esta cifra sin pasar de los 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes (9.960.000.00), a más de la orden de

---

En estos casos, las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato, deben ser ordenados previamente y por escrito por el jefe o representante legal de la entidad, o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto.

pedido, la oferta y el contrato, se requería estudio de precios de mercado.

La menor cuantía, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 3° del Decreto 855 de 1994<sup>59</sup> el artículo 2° del decreto 679 de 1994<sup>60</sup>, y el artículo 38 del Decreto Ley 2159 de 1995<sup>61</sup>, para

---

<sup>59</sup> Decreto 855 de 1994. Artículo 3°.- Derogado por el Decreto Nacional 2170 de 2002. Para la celebración de los contratos a que se refieren los literales a) y d) del numeral 1 del artículo 24 de la ley 80 de 1993 y para efectos del cumplimiento del deber de selección objetiva, se requerirá de la obtención previa de por lo menos dos (2) ofertas.

La solicitud de oferta podrá ser verbal o escrita y deberá contener la información básica sobre las características generales y particulares de los bienes, obras o servicios requeridos, condiciones de pago, término para su presentación y demás aspectos que se estime den claridad al proponente sobre el contrato que se pretende.

No obstante lo anterior, la solicitud de oferta deberá ser escrita cuando la complejidad del objeto a contratar así lo amerite. En todo caso, la oferta deberá ser escrita.

Cuando se trate de contratos cuya cuantía no supere el diez (10%) de los montos señalados en el literal a) del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, los mismos se celebrarán tomando en cuenta los precios del mercado, sin que se requiera obtener previamente varias ofertas.

Para la celebración de los contratos de menor cuantía cuyo valor sea igual o superior a cien salarios mínimos legales mensuales y al mismo tiempo superen el cincuenta por ciento (50%) de la menor cuantía de la respectiva entidad estatal, además de dar cumplimiento a lo establecido en este artículo deberá invitarse públicamente a prestar propuestas a través de un aviso colocado en un lugar visible de la misma entidad por un término no menor de dos días. No obstante la entidad podrá prescindir de la publicación de dicho aviso cuando la necesidad inminente del bien o servicio objeto del contrato no lo permita, de lo cual dejará constancia escrita.

**Parágrafo.**- La entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, en los siguientes eventos: cuando las haya solicitado y sólo haya recibido una de ellas; cuando de acuerdo con la información que pueda obtener no existan en el lugar varias personas que puedan proveer los bienes o servicios; cuando se trate de contratos intuitu persone, esto es que se celebran en consideración a las calidades personales del contratista, y cuando la necesidad inminente del bien o servicio no permita solicitar varias ofertas. De todo lo anterior se dejará constancia escrita.

En todo caso, la entidad tendrá en cuenta para efectos de la contratación los precios del mercado, y si es del caso, los estudios y evaluaciones que para el efecto se hayan realizado.

<sup>60</sup> Decreto 679 de 1994. Artículo 2°.- De la certificación de la calidad de los bienes y servicios: Sin perjuicio de que en todo caso los bienes y servicios que adquieran las entidades estatales deban cumplir los requisitos de calidad previstos en el artículo 4, numeral 5 de la Ley 80 de 1993, cuando se trate de contratos cuya cuantía sea o exceda de cien salarios mínimos legales mensuales, la entidad estatal exigirá al proveedor un certificado de conformidad de los bienes y servicios que reciba, expedido de acuerdo con las exigencias contenidas en el Decreto 2269 de 1993.

<sup>61</sup> En relación con el numeral 1°, literal a) del Artículo 24 de la Ley 80 de 1993, texto subrogado por el artículo 38 del Decreto Extraordinario 2150 de 1995: **ARTÍCULO 38. MENOR CUANTÍA PARA LA CONTRATACIÓN.** Para efectos de la contratación pública se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales:

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1'200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales;

el año 2002 era hasta 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes (\$123.600.000.00), y para el 2003 hasta 300 smlmv (\$99.600.000.00), después de lo cual, en ambos casos, se requería la realización de licitación pública o concurso público.

Los contratos de menor cuantía para el 2002, acorde con la normativa ya vista, cuando oscilaban entre 150 (\$46.350.000.00) y 400 (\$123.600.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes se requería invitación mediante aviso visible, presentar dos ofertas y allegar el certificado de calidad de los bienes o servicios, pudiéndose contratar sin contar con las ofertas si se dan las circunstancias mencionadas en la norma, y el respectivo contrato escrito.

Los contratos de menor cuantía para el año 2003 en el departamento de Caquetá cuando oscilaban entre 150 (\$49.800.000.00) y 300 (\$99.600.000.00) salarios mínimos legales mensuales vigentes, requerían para su formalización la publicación de los términos de referencia y pliego de condiciones en la página web o aviso en diario de amplia circulación con 5 días

---

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1'200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1'000.000 e inferior a 1'200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1'000.000 de salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior a 250.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 50.000 e inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales;

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 50.000 salarios mínimos legales mensuales la menor cuantía será de 125 salarios legales mensuales.

de antelación, audiencia pública, anticipo con cuentas separadas a nombre del contratista y la entidad.

3.3.- Con respecto a la imputación por la falta de documentación que acredite el cumplimiento de requisitos legales esenciales en la celebración y liquidación de la generalidad de los contratos, cabe reiterar, como ya fue advertido, que después de realizar el análisis correspondiente de manera conjunta sobre el cúmulo probatorio, sin dificultad se tiene que la prueba recaudada durante las fases de instrucción y juzgamiento no arroja sino incertidumbres sobre la realización de la conducta punible atribuida por la Fiscalía, conforme seguidamente pasa a precisarse.

3.3.1. En este sentido y con ello responder una de las inquietudes formuladas en la audiencia pública, la Sala comienza por destacar que los informes de policía judicial a que se alude en la resolución de acusación y a los cuales se refiere la Delegada del Ministerio Público en su alegato final, en realidad carecen de valor probatorio y por tanto ningún mérito persuasivo puede otorgársele, pues en este caso no son dictámenes periciales ni constituyen prueba o evidencia alguna que deba ser ponderada como en tal sentido lo tiene pacíficamente decantado la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal <sup>62</sup> al indicar que *“los informes a los cuales se les niega valor probatorio, en los términos del artículo 314 de la Ley 600 de 2000, es a los producidos por la Policía Judicial con ocasión de labores de investigación donde se recogen datos de*

---

<sup>62</sup> CSJ SCP SP, 11 Mar 2009, rad 23410.

*terceros o fruto de pesquisas que, luego deben ser verificados por medio de pruebas legalmente admitidas”.*

Sobre dicho particular es pertinente traer a colación lo precisado por la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte<sup>63</sup>:

*Sobre las labores de la policía judicial para el esclarecimiento de los hechos, debe indicarse que de tiempo atrás la Corte ha fijado los alcances del artículo 316 de la Ley 600 de 2000, regulatorio de dicha actividad de pesquisa cuando la investigación ya se encuentra radicada en el órgano acusador, precisando que la misma no comporta la recolección por parte de policía judicial de medios de prueba diferentes a los de carácter técnico o pericial.*

*En CSJ SP, 5 nov 2008, rad. 27508, decisión en la que se juzgó un caso de homicidio en el que se alegaba un falso juicio de legalidad respecto de unas declaraciones juramentadas rendidas ante funcionarios del CTI que señalaban al acusado como autor del hecho, diferenció la Sala tres momentos en los que actúa la policía judicial, en orden a establecer los efectos en el proceso de los medios de convicción recopilados en cada uno de ellos.*

*Es así que al referirse a la actividad desplegada por la policía judicial cuando la fiscalía ha asumido el control de la investigación, se indicó:*

*« (...) cuando ya la Fiscalía ha asumido formalmente la dirección de la investigación, la facultad de la Policía Judicial se restringe en enorme medida, al punto que, como lo dispone el artículo 316 de la Ley 600 de 2000, únicamente puede actuar por orden del ente instructor “para la práctica de pruebas técnicas o diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos”.*

*Estima necesario precisar la Corte el sentido de la frase citada, pues, se patentiza que la actividad de la Policía Judicial, por comisión del Fiscal, opera dentro de estrictos límites y precisos derroteros, dada la excepcionalidad que comporta...*

*A renglón seguido, el artículo 316 citado, permite que se comisione a la Policía Judicial para desarrollar “diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos”. Esas diligencias, estima la Corte, no dicen*

---

<sup>63</sup> CSJ SCP SP 17356-2016, 30 Nov 2016, rad 47891.

*relación con la práctica de pruebas -con excepción, desde luego, de las técnicas, como se anotó en precedencia-, pues, ello atenta no solo contra la excepcionalidad de la intervención probatoria de la Policía Judicial, sino con el tipo de actividad pesquisidora propia de estos organismos, a partir de los cuales, para citar algunos ejemplos comunes, debe recoger evidencias que eventualmente se requieran para demostrar los hechos, o acudir al lugar para la verificación de quiénes pueden conocer algo de lo sucedido y podrán ser citados por la fiscalía a declarar, y en fin, esas labores investigativas de campo que permiten orientar al director de la investigación respecto de la mejor forma de abordar la demostración del objeto del proceso penal» (CSJ SP, 5 nov 2008, rad. 27508)*

*En la misma decisión, acorde con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 600 de 2000, norma regulatoria de las comisiones, en concordancia con el citado artículo 316 ibíd., sostuvo la Corte que diligencias como por ejemplo la recepción de testimonios, en caso de que se requiera agotar el mecanismo de la comisión, éstos deben ser recaudados únicamente por un funcionario judicial:*

*«Así las cosas, el inciso quinto del artículo 84, en concordancia con el artículo 316, conduce a significar que si la comisionada es la Policía Judicial, ésta sólo puede practicar pruebas técnicas o diligencias que conduzcan al esclarecimiento de los hechos. En cambio, sí puede comisionarse a “otros funcionarios judiciales”, léase jueces o fiscales, para la práctica de cualquier tipo de prueba».*

*El anterior criterio fue reiterado por la Sala en CSJ SP, 5 sep. 2012, rad. 33125, en torno a que «ni el Fiscal ni el Juez pueden comisionar válidamente en esas fases procesales a la Policía Judicial para la recepción de testimonios».*

En este sentido cabe reiterar, entonces, que acorde con las previsiones de los artículos 314 y 316 de la Ley 600 de 2000, una vez asumida la investigación por la Fiscalía, los funcionarios de policía Judicial sólo podrán actuar por orden del Fiscal pero únicamente para la práctica de pruebas técnicas o diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos incluido el recaudo de documentación y realizar análisis de información, pues las exposiciones o entrevistas que dichos investigadores reciban no tendrán valor de testimonio ni de

indicio y sólo podrán servir como criterios orientadores de la investigación.

3.3.2.- Precisado lo anterior, al contrario de lo indicado por la Fiscalía en el alegato final de la audiencia pública y acogiendo parcialmente el criterio de la Delegada del ministerio público sobre el particular, para la Sala la prueba documental allegada con los informes de policía judicial Nos. 438696 de 31 de diciembre de 2008 y 543530 de 30 de junio de 2010, ni la recaudada durante la instrucción y juzgamiento reúne el presupuesto de certeza requerida para proferir fallo de condena en contra del acusado respecto de la generalidad de los contratos, según pasa a precisarse.

**3.3.2.1.- Respecto de la ausencia de documentos que según la Fiscalía acreditan el incumplimiento de los requisitos legales esenciales a que hacen referencia los informes de policía judicial No.438696 de 31 de diciembre de 2008 y 543530 de 30 de junio de 2010.**

**3.3.2.1.1.- Explicaciones del procesado.**

El procesado en la diligencia de versión libre<sup>64</sup> rendida el 29 de septiembre de 2010 (siete años después de los hechos) e indagatoria<sup>65</sup> (12 años después de los hechos y 5 años después de la versión), esto es el 3 de marzo de 2015, frente a las irritualidades advertidas por los investigadores del CTI en los diversos contratos materia de investigación, fue enfático en sostener que todos y cada uno de ellos satisficieron a cabalidad

<sup>64</sup>Fls. 188 y ss. Cn. 1 Fiscalía.

<sup>65</sup> Fls. 159 y ss. cn. 2 Fiscalía.

el cúmulo de los requisitos sustanciales normativamente previstos y que su celebración sólo tuvo como propósito precaver un nuevo desastre en la ciudad de Florencia, Caquetá, con ocasión de la temporada invernal que se avecinaba.

### **3.3.2.1.1.1.- Versión libre.**

En la diligencia de versión, al ser interrogado respecto de todas y cada una de las irregularidades advertidas mencionó que le es difícil recordar los hechos de manera precisa, pero sostiene que la secretaría de transporte era quien elaboraba las propuestas y las cotizaciones, por lo cual para cualquier aclaración debería citarse a declarar al Secretario de Transporte del Departamento de Caquetá por la época de los hechos, Carlos Alfonso Niño, ya que él puede dar información exacta sobre lo que sucedió con cada uno de los contratos, todos los cuales tuvieron feliz término.

Cuestiona que ahora se exija que debería haber existido una veeduría cuando era la misma comunidad la encargada de aportar trabajo para ejecutar las obras, por lo cual debería consultarse a la propia comunidad para establecer si las obras se ejecutaron o no, pues de seguro los contratos cuentan con toda la documentación ya que de lo contrario debería realizarse la revisión correspondiente a los archivos de la secretaría de transporte, recordando que incluso gran parte de la interventoría de las obras la hizo directamente la secretaría de gobierno departamental y la secretaría de transporte.

Menciona que cuando llegó a la Gobernación de Caquetá, lo hizo como un dirigente independiente y había una clase política que durante muchos años manejó los resultados electorales, fue víctima de una persecución que se refleja en más de 100 investigaciones que se le iniciaron en la Procuraduría General de la Nación y más de 33 por parte de la Fiscalía Delegada ante la Corte, y por fortuna de todas ellas ha salido avante, pues salvo esta actuación en curso en todas las demás se ha fallado a su favor.

La idea es que a través de esas denuncias ante la justicia, trataran de inhabilitarlo para que quedara por fuera de cualquier posibilidad de continuar participando en la vida pública.

Por eso ha notado que en otros procesos han desaparecido pruebas que hacen parte de los contratos para que eso quede como una falencia, pero solicita a la Fiscalía que si se le hace seguimiento a los contratos, si se verifica que fueron ejecutados, que el departamento los ha cancelado y han llegado las obras a la comunidad, se puede interpretar que ha sido con el lleno de todos los requisitos legales. Lo cual no es óbice para consultar y llegar hasta el fondo para establecer dónde están las otras partes del contrato.

Dijo no recordar haber suscrito algunos contratos, pero si se observa todos tienen la firma de un asesor jurídico quien era el encargado de revisar que efectivamente todos y cada uno de los requisitos se adjuntaran a la documentación del respectivo contrato, de manera que los documentos deben estar. La

legalidad en cuanto a la asignación de cada uno de los contratos individuales, también tiene su soporte legal, cuyos documentos deben obrar en los archivos del departamento, pues por el tiempo transcurrido le queda muy difícil brindar las explicaciones que de él se demandan.

Finalmente, tanto la defensa técnica como material solicitaron a la Fiscalía cumplir el deber de realizar una investigación integral, verificando el dicho del procesado en orden a recaudar la documentación que se extraña, allegar las copias de las decisiones adoptadas por la Contraloría General de la Nación en los procesos iniciados por los mismos hechos, y citar a declarar al secretario de transporte e infraestructura y los demás funcionarios de la gobernación que de una u otra manera intervinieron en el trámite contractual.

### **3.3.2.1.1.2.- Indagatoria.**

En esta diligencia, rendida el 3 de marzo de 2015<sup>66</sup> mencionó que las obras contratadas habían sido incluidas en el plan departamental de desarrollo para los años 2001-2003, en razón a que en esa región de la capital departamental de Caquetá hay algunos barrios que albergan familias de bajos recursos que se encuentran en la ribera de confluencia del río Hacha y las quebradas La Perdiz y La Sardina, sufriendo inundaciones periódicas en época invernal desde hace más de 70 años, sin que ninguna de las administraciones anteriores se hubiere acordado de ellas.

---

<sup>66</sup>Fls. 159 y ss. Cn. 2 Fiscalía.

Recordó que para el año 1999 se produjo una creciente que generó varias personas fallecidas a causa de las inundaciones: *“El problema era que como era una confluencia de esas vertientes, entonces el agua se represaba y generaba la inundación propia que generaba las muertes de los habitantes. Es decir, estaba establecida la necesidad de intervenir, estaba incluida en el plan de desarrollo de mi período de gobierno 2001-2003”*.

Al preguntársele si con ocasión de la necesidad acabada de mencionar se realizaron estudios de prefactibilidad con el fin de celebrar los correspondientes contratos para llevar a cabo las obras, sostuvo: *“Por supuesto, nunca se puede realizar un proyecto sin que se hagan los estudios correspondientes que permitan darle los argumentos al administrador que garanticen que primero hay una necesidad sentida de una comunidad, en segundo lugar que hay unas posibilidades financieras presupuestales del departamento para solucionar la necesidad de la comunidad y, en tercer lugar, que ella realmente cumpla con los propósitos para los cuales fue dirigida la obra que es el bien común, y en este caso lo más importante, la defensa de la vida de los habitantes que estaba amenazada por los desastres naturales que se presentaban durante décadas en ese sector”*.

Precisó que *“las obras las ejecutaron contratistas que fueron debidamente invitados a participar de acuerdo a la legislación, el estatuto general de contratación y demás normas para que por supuesto llevaran a cabo dicho fin”*.

Sostuvo además que todas las obras que realizó contaron con la vigilancia de la comunidad beneficiaria de las mismas, toda vez que *“las obras no eran a escondidas del pueblo ni tenían un propósito mezquino o de esconder algún propósito de interés personal para el administrador o para los servidores públicos que estuvieron colaborando con esa obra, no, porque tenía toda la legalización, tenía sus interventores y la misma comunidad era parte activa en el trabajo de la obra, ellos ayudaban a echar piedra en los gaviones, ellos estaban inmersos en todo el trabajo de ejecución de la obra, y por lo tanto ellos tenían acceso absolutamente a todos los procesos de contratación del departamento en términos de la Gobernación”*.

Al ser interrogado sobre la razón por la cual no se celebró un solo contrato sino varios, sostuvo que en los archivos de la administración deben reposar los registros de todos los argumentos que se expusieron para realizar los diferentes contratos de esa manera, o que era conveniente para la comunidad porque garantizaba mayor eficiencia, porque no violaba la ley 80 de 1993 ni los decretos reglamentarios, ni mucho menos el orden constitucional, entonces existían todos los presupuestos legales y de conveniencia para la ejecución de las obras a realizar.

Mencionó asimismo que en una ocasión cuando estaba visitando la obras en el lugar de confluencia de la quebrada La Perdiz y el río Hacha, se le acercó el señor Octavio de Jesús Ordóñez y le manifestó que la obra se podía paralizar por falta de unos materiales, tales como alambre y alicates, que no valían gran cosa, y que se podían pedir donde la señora Nohora

Tovar, “entonces yo le dije a él hágale un papelito, que yo pago eso. Él hizo un papel de su propio puño y letra”.

Y cuando se le interrogó sobre las razones por las cuales en la actuación no figuran los documentos que extrañan los investigadores de la Fiscalía en cada uno de los contratos materia de investigación, sostuvo que tan solo porque se afirme que no obran, no quiere decir que en realidad no existen *“porque yo tengo absolutamente claro que todos los procesos de contratación que realicé en el departamento de Caquetá tenían la documentación necesaria y requerida por las normas de contratación estatal”*.

Agregó que *“entonces yo veo que esa documentación puede haberse perdido, la pueden haber extraviado, pueden haberla utilizado y luego no haberla colocado en las carpetas correspondientes, y estos documentos se llevaron como lo ordena la ley al archivo del departamento”*.

En relación con las observaciones que los investigadores del CTI formulan a los contratos 074, 075 y 076 suscritos el 30 de diciembre de 2002 para el alquiler de una paladraga para el mejoramiento del flujo del caudal en la vertiente río Hacha, y las quebradas, La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo, sostuvo que el hecho de que se hayan firmado el mismo día no significa que se hubiere incurrido en algún delito, y agregó que todos los contratos cumplían los requisitos legales, por lo cual es cuestión de sólo recuperar los documentos que los soportan.

Ante la pregunta de la razón por la cual para intervenir el río Hacha se suscribieron 3 contratos y no uno sólo, **refirió que las razones están expuestas en el texto de los mismos contratos** pero le gustaría que se ubicara al secretario de

transportes y los funcionarios de la oficina jurídica de la época para que expongan la argumentación legal que permitía adelantar la contratación de esa forma.

Anotó que se debe tener en cuenta que *“que los objetos son diferentes, los precios son diferentes, los lugares son diferentes donde van a trabajar, y también revítese que es una obra que representa unas condiciones de tiempo que no pongan en riesgo los trabajadores, la maquinaria, los contratistas, ni absolutamente ninguna persona que trabaje en un lugar de esos donde tienen amenazadas sus vidas con una creciente de lluvias”*.

En relación con los contratos 229, 230, 231 y 232, informó que la persona indicada para brindar la información requerida es el secretario de infraestructura Carlos Alfonso Niño, aunque sostuvo que no hubo ningún acuerdo para darle mayor participación a la comunidad.

Respecto de los hallazgos documentales de que da cuenta el informe 543530 de 30 de julio de 2020, manifestó:

*“Me da una alegría de mi parte porque lo que estoy diciendo es la verdad y lo confirman los mismos investigadores, porque en un primer informe no aparecían los documentos, y en un segundo informe aparecían los documentos. Quiere decir que sí hay una desorganización que impide la recolección oportuna de documentos, objetiva, de cada uno de los documentos de los contratos, entonces, por ahí hay que seguir insistiendo: hice las cosas bien y lo corroboran las distintas instancias de la administración”*.

**3.3.2.2.-** Como ha sido puesto de presente, frente a lo consignado en los informes de policía judicial sobre la ausencia de documentos que soporten el cumplimiento de los requisitos

contractuales que la Fiscalía extraña, el procesado fue enfático en sostener que en todos y cada uno de los contratos se cumplieron dichos requerimientos normativos, y que los mismos deben reposar en el archivo del departamento, pues si no fueron hallados puede deberse al desorden administrativo imperante en la gobernación después de su retiro, como lo comprueba el hecho que en el segundo informe de policía judicial se dé cuenta del hallazgo de algunos documentos que antes no habían sido encontrados.

La explicación ofrecida por el acusado podría encontrar algún eco en la actuación, toda vez que la misma eventualmente fue respaldada por prueba testimonial *-no necesariamente creíble, dado el interés que podría asistirle a los que así declararon-*, y de carácter documental válidamente recaudada.

En tal sentido cabe mencionar los testimonios rendidos por Octavio de Jesús Ordóñez Páez<sup>67</sup>, Carlos Alfonso Niño Santos<sup>68</sup>, Nilsa María Rodríguez<sup>69</sup>, Jaidith Facundo Vargas<sup>70</sup> y Dolly Ortiz Scarpeta<sup>71</sup>.

**3.3.2.2.1.- Octavio de Jesús Ordóñez Páez<sup>72</sup>** quien figura suscribiendo con el gobernador los contratos de interlocución entre la gobernación y las comunidades, números 09 y 145 de 2003 por \$3.600.000 cada uno, en declaración rendida el 22 de febrero de 2013 menciona haber tenido un

---

<sup>67</sup> Fls. 38 y ss.cn 2 Fiscalía.

<sup>68</sup> Fls. 73 y ss. cn. 3 Fiscalía.

<sup>69</sup> Fls. 91 y ss.cn 3 Fiscalía.

<sup>70</sup> Fls. 54 y ss.cn 2 Corte.

<sup>71</sup> Fls. 149 y ss.cn 2 Corte.

<sup>72</sup> Fls. 38 y ss.cn 2 Fiscalía.

contrato de prestación de servicios para asesoría en la parte social a un número aproximado de 300 obreros en los trabajos de drenaje del río Hacha y la quebrada La Perdiz que adelantaba el gobierno. Refiere que su función era netamente social, como preservar la armonía entre los trabajadores y llevar a los enfermos al médico y conseguirles los medicamentos que requirieran. Dichos trabajadores estaban concentrados en la construcción de gaviones, y además en cargar piedra y limpiar de basuras el río.

Dice constarle que se hicieron varias solicitudes de materiales a los proveedores, tales como mallas, puntillas, guantes, maderas, varillas de hierro, cemento, etc., todo lo que se necesitaba para hacer los gaviones, de manera que por delegación verbal o escrita del Gobernador, los coordinadores de cada grupo de trabajo, que eran aproximadamente seis, iban a retirar materiales a diferentes proveedores. Y varias veces los acompañó en dicha labor, pues era una obra gigantesca con mucha gente y se necesitaba este tipo de colaboración. Anota que para almacenar los materiales adquiridos existía una bodega especial con un responsable, ubicada cerca a la desembocadura de la quebrada La Perdiz en el río Hacha, y allí mismo se ubicaba la maquinaria pesada y las herramientas de trabajo, las cuales se recibían y devolvían al responsable de la bodega.

Le pareció normal que, si había un contrato entre la Gobernación y el Almacén El Sol o con otras empresas para el suministro de materiales, debía colaborar con el retiro de los mismos.

Finaliza diciendo que la obra realizada fue muy importante y le ha servido mucho a la ciudad de Florencia por lo cual no entiende las razones de tipo jurídico o financiero que llevan a realizar este tipo de diligencias judiciales.

**3.3.2.2.1.1.-** Este mismo testigo, en declaración jurada para fines extraprocesales rendida ante notario el 15 de julio de 2009<sup>73</sup>, aportada por el procesado en la diligencia de versión, manifestó que la orden de entrega de materiales con destino al Almacén El Sol *“la hice con el convencimiento de que el doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA me había pedido que dicha orden la elaborara con cargo al departamento, pero en realidad él sólo me dijo que pidiera unos elementos urgentes en ese momento, entre ellos unos guantes, alambre liso, alicates, pero nunca me dijo que era con cargo al Departamento”*.

**3.3.2.2.1.1.1.-** Es de anotar que por virtud de las inconsistencias ofrecidas en sus relatos, en la decisión por cuyo medio se definió la situación jurídica del indagado, la Fiscalía dispuso compulsarle copias<sup>74</sup> para que se lo investigase por el presunto delito de falso testimonio. Lo cierto del caso es que no lo interrogó en relación con las circunstancias en que tuvo lugar la suscripción de los dos contratos de prestación de servicios, por lo cual su aporte a esta investigación resultó siendo prácticamente ninguno.

---

<sup>73</sup> Fls. 189 y ss. cn. 1 Fiscalía.

<sup>74</sup> Fls. 245 y ss. cn. 2 Fiscalía.

**3.3.2.2.2.- Carlos Alfonso Niño Santos**<sup>75</sup>, Secretario de Transporte e Infraestructura de la Gobernación de Caquetá por la época de los hechos (2002-2003), en declaración rendida el 13 de junio de 2016, manifiesta haber tenido la oportunidad de participar en los procesos de contratación relacionados con esa secretaría:

*“Nosotros los funcionarios de esta Secretaría desarrollábamos los estudios de conveniencia y técnicos requeridos para los procesos contractuales; al no contar con un abogado dentro de la nómina de la Secretaría, los procesos eran enviados a la oficina jurídica con el fin de que estos fueran revisados en el cumplimiento de la normatividad legalmente vigente. Una vez revisados se procedía con los procesos de contratación. Mi participación era revisar si los estudios de conveniencia cumplían con los requisitos exigidos, así mismo revisaba si se cumplían con las cuantías para determinar si un proceso se debía realizar por licitación o por contratación directa”.*

En relación con las obras para el mejoramiento de los caudales del río Hacha y las quebradas La Sardina, La Perdiz, El Dedo y La Yuca, en el municipio de Florencia, indica que *“las obras fueron planificadas para mitigar los daños causados por los aumentos de los caudales del río Hacha y la quebrada La Perdiz. No se hicieron obras ni en la quebrada La Yuca ni en la quebrada La Sardina, porque se verificó por un estudio hidrológico e hidráulico que el problema de inundación se presentaba en la desembocadura de la quebrada La Yuca. Para esa obra de mitigación, el Gobernador PABLO ADRIANO MUÑOZ suscribió varios contratos, entre los que se tienen levantamientos topográficos del cauce del río Hacha y la quebrada La Perdiz, y se tienen también los contratos de maquinaria pesada que iban a corregir los cauces. Por otro lado se realizó un convenio con las juntas de acción comunal, con el*

---

<sup>75</sup> Fls. 73 y ss. cn. 3 Fiscalía.

*fin de que la misma comunidad que se encontraba afectada, participara en la construcción de las estructuras que los iban a proteger”.*

Precisó que en la secretaría de transporte se realizaron los procesos precontractuales, determinándose el sistema a seguir, en este caso en particular, se procedió a revisar los existentes en el momento, con el fin de determinar si era viable contratar maquinaria pesada en diferentes partes del río o de la quebrada, en el mismo tiempo de ejecución. Lo anterior, teniendo en cuenta que los procesos de inundación que se presentan en la zona son cíclicos, teniendo en cuenta un período entre cuatro y seis años. En ese momento se estaba temiendo que se presentara una inundación como la del año 1999 en los barrios La Floresta, La Bocana y Juan XXIII bajo. Por esta razón, se pretendió que las obras a realizar se efectuaran en el menor tiempo posible. Anota que en el 2003 se presentó un aumento de los caudales del río Hacha y la quebrada La Perdiz, que fueron soportados en su mayoría por las obras realizadas en la mitigación, pues sólo se presentó inundación en uno de los barrios de Florencia, debido a que el agua entró por una zona en que no se había realizado ningún tipo de obra de mitigación.

Agregó que para la época se encontró que entidades estatales entre las cuales estaba INVIAS, realizaban procesos contractuales en donde se pavimentaba o realizaba mantenimiento en una misma vía, pero en diferentes kilometrajes o para la misma carretera un contratista realizaba el afirmado, otro la instalación de la sub base y otro el proceso

de pavimento. Esto lo hacían porque diferenciaban el género y la especie del objeto del contrato, es decir, las entidades que realizaban este tipo de contratación alegaban para la época que si la especie era distinta podían realizar varios contratos y, además, que si la especie y el género eran distintos en el objeto del contrato no se podía hablar de un mismo objeto. Con base en esto y teniendo en cuenta que para la época no existían sentencias judiciales que indicaran lo contrario, se procedió a contratar la maquinaria pesada en tres sectores distintos del río Hacha y la quebrada La Perdiz. Considera que se debe tener en cuenta que se encontró que no existía unidad contractual en estos contratos, debido a que si uno se dejaba de realizar no afectaba la ejecución de los otros.

Al ser interrogado sobre su conocimiento en relación con los contratos de alquiler de maquinaria identificados con los números 074, 075 y 076 de 2003, menciona no haber sido interventor en ninguno de ellos pero dijo tener conocimiento que los mismos fueron realizados en diferentes partes del río Hacha y la quebrada La Perdiz, en el mismo tiempo de ejecución debido a que la comunidad de los Barrios La Floresta, el Guamal y Juan XXIII Bajo habían presentado solicitudes a la gobernación para que se realizaran obras de manera inmediata, ya que ellos temían que se volviera a inundar como en el año 1999; además, teniendo en cuenta que la historia de Florencia indica que las inundaciones son cíclicas en un período de cuatro a seis años.

Cuando se le preguntó sobre las razones por las cuales estos tres contratos fueron celebrados bajo la modalidad de la

contratación directa y no de la licitación pública, teniendo en cuenta la posibilidad de tratarse de un mismo objeto contractual, menciona:

*“En primer lugar, para la época y teniendo en cuenta los antecedentes contractuales de diferentes entidades, incluyendo INVÍAS, se consideró que por el hecho de realizar el alquiler de maquinaria para diferentes sitios, no se estaba ante un mismo objeto contractual. Por esa razón y teniendo en cuenta que la cuantía de cada proceso contractual era inferior a la requerida para realizar licitaciones, se procedió a realizar un proceso de contratación directa. Asimismo, se estaba ante la necesidad de iniciar las obras de mitigación en el menor tiempo posible, ya que se estimaba que en los meses de marzo y abril del año 2003 se presentarían aumentos inusitados del caudal de la quebrada La Perdiz y el río Hacha, razón por la cual se recomendaba por parte del estudio técnico que se realizó por la Secretaría de Transporte, que las obras fueran realizadas en diferentes sitios del río y la quebrada, con diferentes maquinarias, de tal manera que las obras estuvieran adelantadas para la época de lluvias del año 2003 y evitar inundaciones”.*

*Añade que “si se revisan los informes de los organismos de socorro de Florencia del año 2003, se puede encontrar que antes de Semana Santa se presentaron grandes lluvias, lo que aumentó de manera considerable los caudales del río Hacha y la quebrada La Perdiz. No obstante lo anterior, el barrio La Floresta no se inundó, ni tampoco el Barrio Juan XXIII Bajo, lamentablemente el barrio El Guamal se inundó debido a que el agua de la quebrada La Perdiz entró por un sitio que no había sido atendido con las obras de mitigación. Es de anotar que desde la época de los trabajos, el barrio La Floresta no ha presentado inundaciones y el barrio Juan XIII Bajo presenta devolución de agua por su sistema de alcantarillado, lo que provoca inundación, es decir que no va directamente a la quebrada sino al sistema de alcantarillado”.*

Al ser interrogado sobre si fue suspendida la ejecución de dichos contratos y la razón de ello dijo que no recordaba tal

aspecto y tampoco si fue interventor de dichos contratos *“pero si lo fui deben aparecer las actas de inicio, actas parciales, acta final y de liquidación, en los archivos del contrato o en los anexos de los pagos realizados, ya que era obligatorio para que tesorería procediera a realizar los pagos”*.

Agrega que *“muchas de las actuaciones contractuales realizadas para la época, no aparecieron en las carpetas de los contratos que se encontraban en la Secretaría de transporte, por lo cual se debe acudir a los archivos de la tesorería del Departamento. Es de anotar que entre los años 2004 y 2006, una funcionaria de la Secretaría de Hacienda entregó parte de este archivo a un reciclador perdiéndose importantes documentos”*.

En respuesta a los cuestionamientos surgidos en relación con los contratos de prestación de servicios números 229, 230, 231 y 232 para el levantamiento topográfico y batimétrico de 3 kilómetros de cauces en el sector del río Hacha, menciona que ***“el río Hacha recibe las aguas de las quebradas La Yuca y La Perdiz, esta última recibe las aguas de la quebrada La Sardina, y la quebrada El Dedo entrega sus aguas a la quebrada La Yuca”***<sup>76</sup>, dijo no recordar si fungió como interventor de alguno de dichos contratos pero con respecto a la falta de documentos que soporten el trámite contractual, insiste en señalar que *“en muchas de las carpetas de los contratos realizados en el año 2002 y 2003 que reposaban en la Secretaría de Transporte no se encuentran muchos de los documentos. Es así que me vi en la obligación de acudir a los*

---

<sup>76</sup> Fls. 75 cn. 3 Fiscalía.

*archivos de la Tesorería, ya que estos sirvieron de soportes para los pagos realizados. Ahora es posible que yo haya firmado el acta, ya que estábamos ante la necesidad de la realización de estos levantamientos con el fin de establecer las obras de mitigación a contratar y de esta manera evitar que se presentaran situaciones de inundación en la ciudad de Florencia”.*

Indica que en esos contratos se utilizó un solo certificado de disponibilidad presupuestal pues el jefe de presupuesto de la gobernación, señor OSCAR AGUDELO -de quien dice falleció en el año 2015-, insistía en señalar que el sistema utilizado le impedía expedir varios certificados, pero en todo caso, puede dar fe que los contratos se cumplieron en su totalidad y que con esos resultados se procedió a realizar el estudio técnico hidráulico del río Hacha y la quebrada La Perdiz que permitieron definir los trabajos que se requerían para mitigar el impacto de las inundaciones.

Frente a la falta de documentos soporte en la generalidad de los contratos materia de investigación indicó:

*“Lo que yo puedo decir es que existió un inadecuado manejo de archivo en la Secretaría de Transporte después del año 2003, ya que todos estos documentos sí existieron y prueba de ello es que los contratos fueron pagados. Por tanto debieron ser anexados a la orden de pago de los mismos”.*

Finaliza indicando que las obras contratadas cumplieron el objetivo propuesto toda vez que *“desde la realización de dichas obras no se han vuelto a presentar las inundaciones de los barrios riverenos en épocas de lluvias”* y agrega que *“quisiera*

*que al revisar todo el historial de contratación que fue realizada por la Gobernación con el objeto de hacer las obras de mitigación no se tomara como si éstas hubieran sido posible realizarlas con un solo contrato, ya que no se tendría en cuenta la parte social que se buscó ejecutar en los barrios afectados, permitiendo que los habitantes de dichos barrios se adueñaran de la obra y la protegieran. Asimismo, no se tendría en cuenta que en dicho momento era urgente que los trabajos se iniciaran en el mes de enero de 2003 con el fin de que los mismos estuvieran bastante avanzados al momento de la época de invierno, marzo-abril de 2003, y de esta manera poder garantizarle a la comunidad que sus barrios no se inundarían. Lo anterior, debido a que si se hacía un solo contrato con todos los requerimientos de obra necesaria, se debía realizar un proceso licitatorio que arrancando en diciembre de 2002, sólo podría firmarse el contrato a principio de febrero de 2003 iniciando obras en marzo de 2003, momento en que el invierno ya se haría sentir en Florencia”.*

**3.3.2.2.3.- Nilsa María Rodríguez<sup>77</sup>** jefe de archivo de la Gobernación de Caquetá durante el tiempo en que el doctor MUÑOZ PARRA se desempeñó como Gobernador, manifestó que no era la encargada de preservar la documentación relativa a la contratación del departamento, toda vez que cada dependencia tenía su propio archivo.

Anota que cuando se dio a conocer la ley de archivo general de la nación se entregaron unos documentos de varias dependencias, pero sin ningún tipo de relación de lo que

---

<sup>77</sup> Fls. 91 y ss.cn 3 Fiscalía.

llevaban, no se sabía qué era lo que entregaban y sólo si se llegaba a necesitar un documento en particular cada funcionario iba con la persona encargada del archivo y lo buscaba.

Refiere que los documentos relacionados con los contratos materia de investigación tenían su propio archivo, los funcionarios que manejaron esos contratos en la secretaría de transporte nunca le pasaron esos contratos.

**3.3.2.2.4.- Jaidith Facundo Vargas**<sup>78</sup> jefe de la oficina de dirección tributaria departamental de Caquetá, en entrevista rendida ante un funcionario de policía judicial el 26 de septiembre de 2007 con ocasión de una denuncia formulada el día anterior, se refirió a la presunta pérdida de comprobantes de pago con los soportes contables que se encontraban archivados en 64 tomos de documentos correspondientes a los meses de enero a julio del año 2000 y 29 tomos de los meses de octubre a diciembre de 2003, que habrían quedado en unas cajas de cartón ubicadas en un pasillo y que posiblemente fueron retiradas por personal que realiza las labores de recolección para reciclaje.

**3.3.2.2.5.- Dolly Ortiz Scarpeta**<sup>79</sup>, contadora pública y especializada en alta gerencia, quien entre los años 2001 y 2003 se desempeñó como Tesorera del Departamento de Caquetá, en declaración rendida el 6 de noviembre de 2019, refirió que entre sus funciones se hallaba verificar que para poder cancelar la cuenta, ésta debía llegar con todos los

---

<sup>78</sup> Fls. 54 y ss.cn 2 Corte.

<sup>79</sup> Fls. 149 y ss.cn 2 Corte.

soportes legales requeridos y que en esa época se hallaban incluidos en el manual de funciones.

Manifiesta que no cumplía ninguna función en relación con los contratos y convenios que suscribía la Gobernación de Caquetá durante el tiempo que trabajó como tesorera del departamento, toda vez que cada secretaría tenía su delegación de contratación que se encargaba de todo el proceso contractual, cada uno en su área. Indicó que la tesorería lo único que hacía era pagar las cuentas que venían autorizadas por el gobernador para dicho efecto. Esa era la función, dice, en la tesorería no se tenía relación con ningún contrato o convenio. Anota que la cuenta que venía lista, que tenía el soporte legal, que tenía el visto bueno del informe del interventor, era la única que la tesorería podía pagar y además la que venía firmada y autorizada por el gobernador. No podía pagar nada más, aunque aclara que después de 17 años de haberse celebrado la contratación le resulta imposible recordar cuáles en concreto fueron los soportes allegados para cada contrato en particular, lo cierto es que si se pagó un determinado contrato, es porque se adjuntaron los soportes respectivos.

*“Si las cuentas se pagaron era porque como le dije anteriormente, la primera cuenta tenía que venir con todo el paquete completo para poder hacer el primer desembolso, si era un solo desembolso pues la cuenta venía completa y se hacía el pago, era porque venía la ejecución del contrato, venía todo y el interventor certificaba que la obra se había realizado”.*

Dice no saber cuáles eran las funciones que cumplía el gobernador PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA en las etapas precontractuales de suscripción o firma de los contratos o

convenios y en su liquidación, aunque aclara que el gobernador no liquidaba contratos, en la oficina de él no había una oficina para liquidar contratos, pues a él le pasaban todas las cuentas con los respectivos soportes y lo único que él hacía era darle el visto bueno para el pago y la tesorería revisaba que las cuentas se presentaran con la documentación completa, pues si algo faltaba se devolvía a la respectiva oficina de donde procedía la cuenta, pero en la gobernación no había una oficina para liquidar contratos porque eso no era competencia del gobernador.

Los secretarios tenían la delegación para contratar y era en cada dependencia, en cada secretaría que se hacía esa función.

Cree que quienes deberían estar dando las explicaciones respectivas son los secretarios de transportes o de planeación de la época, pues fueron ellos los que participaron en la contratación y no la tesorería, porque ésta nada tuvo que ver con la contratación.

Aclara que en ese tiempo en la Gobernación de Caquetá había un problema muy grave del archivo. Indica, por ejemplo, que la tesorería realizaba un pago y el archivo se iba a la oficina de contabilidad, pero los archivos se manejaban en parte anexa al cementerio donde quedaban los talleres del departamento y ese archivo allá *“era un desastre”*, pues muchas veces ella misma debió ir a buscar información de años anteriores que se le solicitaba pero nunca la encontró, por lo cual es difícil que a estas alturas y después de tanto tiempo transcurrido se llegue

a encontrar documentación o información verídica, pues además el archivo no se manejaba con las normas que existen actualmente.

En relación con los contratos de alquiler 074, 075 y 076 del 30 de diciembre de 2002, manifiesta que tienen diferencias de objeto porque uno es específico para un lugar y el otro para otro lugar, así el servicio sea al mismo pero para lugares diferentes.

Al preguntársele si el gobernador tuvo alguna participación en el proceso precontractual dijo que el doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA no hacía contratos, en este caso cree que los hacía la secretaria de planeación o la de transportes, lo cual no recuerda.

Menciona que la fecha de entrega y la liquidación del objeto del contrato no son iguales, por cuanto la de entrega siempre se hace parcial y hay una final de liquidación para el pago último, pero de esos contratos en particular no recuerda.

Con respecto a los contratos de prestación de servicios números 229, 230, 231 y 232 para el levantamiento topográfico y batimétrico de varios sectores del río Hacha, considera que se trata de objetos diferentes por cuanto si bien en todos se va a realizar la misma función, esta se lleva a cabo en diferentes lugares. Aclara que todos los contratos debían llevar el certificado de registro y de disponibilidad presupuestal para poder realizar los pagos. Estos contratos eran de contratación directa por la cuantía.

Advierte que lo primero que se revisaba era que todos los contratos contaran con los respectivos certificados de disponibilidad y registro presupuestales, porque la tesorería no podía pagar nada que no estuviera debidamente registrado ni con el presupuesto debido. Advierte que el certificado de disponibilidad es diferente al registro presupuestal, pues se puede expedir el primero para que abarque varios contratos siempre que se cubran bajo ese mismo rubro, pero el registro es individual para cada contrato porque tiene que ver con esa compra específica.

Recuerda que las secretarías que tenían la delegación para contratar, contaban con un comité encargado de realizar todas las evaluaciones de la contratación, hacer las cotizaciones, las invitaciones, es decir, todo el proceso de contratación; además siempre había la supervisión de control interno. Por eso le parece impertinente a estas alturas venir a indagar sobre cosas que ya se hicieron y que todo tenía un control, pues nada se efectuaba si no se cumplían los requisitos.

Al revisar algunos documentos contractuales, advierte que ni siquiera los firmó el gobernador porque eran de mínima cuantía, entonces lo hizo el secretario después de realizar todo el proceso con el equipo de la secretaría. Ese comité siempre estaba para realizar la contratación, y ellos eran los encargados de liquidar los contratos, de ahí se pasaba al despacho correspondiente ya para el pago, la firma del gobernador o lo que tuviera que firmar cada quien, pero generalmente la

contratación que se firmaba en cada secretaría eran ellos quienes se encargaban de hacer todo el procedimiento y la liquidación.

A la pregunta de si se llevaba registro de ingreso y salida de materiales del almacén de la gobernación, indica que si se trataba de elementos que se compraban para uso de la gobernación, sí se expedía el recibo correspondiente, pero en relación con materiales para el río entiende que no, por cuanto ello hacía parte del contrato y lo tenía que verificar el interventor.

Observa que si eran órdenes de pedido, se trataba de una compra directa que por la cuantía no implicaba hacer un procedimiento con todas las formalidades legales, como sí sucede con los procesos de licitación.

Refiere que el gobernador nunca la presionó para que pagara cuentas a ningún contratista, pues cuando requería algún documento que faltaba en el contrato, hacía la observación y al poco tiempo le traían el documento faltante, después de lo cual ordenaba la elaboración del cheque respectivo.

Frente al informe de la Contraloría donde pone en conocimiento el hallazgo penal número 101 del 12 de noviembre de 2004, dando cuenta de la presunta existencia de anomalías contractuales atribuibles al Gobernador Pablo Adriano Muñoz Parra, manifiesta que este informe es de un año después de los procesos de contratación llevados a cabo, y

pudo obedecer a que muy posiblemente se extraviaron todos los soportes del archivo de la gobernación, pues insiste en señalar que absolutamente nada se pagaba si no se contaba con todos los soportes requeridos.

Afirma que durante los últimos 17 años después de haber dejado de trabajar en la gobernación, la Contraloría jamás la ha llamado a responder por alguna actuación irregular durante su desempeño laboral.

Aclara, finalmente, que en su condición de habitante de Florencia le consta que los contratos por los que se le ha preguntado tuvieron cabal realización.

**3.3.2.3.-** De igual modo, a la actuación se allegó la siguiente prueba documental, que da cuenta de lo siguiente:

**3.3.2.3.1.-** Mediante oficio suscrito por la Secretaria General de la Gobernación de Caquetá con fecha de 13 de febrero de 2013<sup>80</sup>, se informa “...*que revisados los archivos que reposan en esta dependencia, no se encontró documentación relacionada con la conformación del comité de contratación y del reglamento para la contratación en los años señalados...*”.

**3.3.2.3.2.-** Según oficio DG-10 0000124 del 19 de febrero de 2013<sup>81</sup>, la Secretaría privada de la Gobernación de Caquetá informa que “...*no existe documentación relacionada con un comité de contratación, de un manual de contratación y de las*

---

<sup>80</sup> CCF N°2 folio 77

<sup>81</sup> CCF N°2 folio 81

*cuantías vigentes para la contratación pública de los años 2002 y 2003...”.*

**3.3.2.3.3.-** Con memorando 269 del 19 de febrero de 2013, la Tesorera General Departamental de la Gobernación de Caquetá informó<sup>82</sup> “...*en esta dependencia no existen archivos de Manual de Contratación de los años 2002 y 2003...”.*

**3.3.2.3.4.-** A través de memorando 322 del 28 de febrero de 2013 suscrito por Julieta López Rengifo<sup>83</sup> (contabilidad) informó “...*que durante las vigencias 2002 y 2003 no existía comité de contratación ni manual de contratación...”.*

**3.3.2.3.5.-** Con memorando 157<sup>84</sup> del 06 de marzo de 2013 la Secretaria de Infraestructura informa que “...*Revisado el acervo documental que reposa en esta Secretaría, no se encuentra registro alguno que permita determinar la existencia de COMITÉ DE CONTRATACIÓN ni un MANUAL DE CONTRATACIÓN, durante las vigencias 2002 y 2003”.*

**3.3.2.3.6.-** En oficio 0010118<sup>85</sup> del 15 de diciembre de 2014 suscrito por el Secretario de Planeación y TIC de la Gobernación de Caquetá se indica “...*que después de revisada la base de datos que se encuentra en el banco de proyectos respecto a la radicación de proyectos en los años 2002 y 2003 no se encontraron registros de los proyectos de (i) dragado de la quebrada La Perdiz, quebrada La Sardina, río Hacha y (ii)*

---

<sup>82</sup> CCF N°2 folio 82

<sup>83</sup> CCF N°2 folio 83

<sup>84</sup> CCF N°2 folio 87

<sup>85</sup> CCF N°2 folio 128

*cerramiento de las manzanas F6 y F7 de la ciudadela habitacional Siglo XXI de la ciudad de Florencia – Caquetá...”.*

**3.3.2.3.7.-** Con oficio del 11<sup>86</sup> de diciembre de 2014 suscrito por el Secretario General de la Gobernación de Caquetá, informó “...*Que no se encontraron registros de proveedores durante 2002 y 2003...*”.

**3.3.2.3.8.-** En Informe de policía judicial N°9-67339<sup>87</sup> del 29 de marzo de 2015 (aclarando que la fecha correcta del informe es año 2016) menciona en el folio 10 “... *En la diligencia de inspección realizada el día 16 de marzo de 2016 en la Secretaría de Infraestructura a los contratos 074, 075 y 076 de 2002, se estableció que en las carpetas de los contratos no reposa constancia de los registros radicados en el Banco de Proyectos del Departamento del Caquetá correspondientes al desarrollo del dragado del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y la Yuca.*

*Con los mismos fines, el día 16 de marzo de 2016 se practicó inspección en la Secretaría General de la Gobernación del Caquetá y quien atendió la diligencia, doctora ELIANA TRONCOSO SILVA en su calidad de Secretaria General, informó:*

*“Efectuada la búsqueda en los archivos de la Secretaría General y de la Secretaría Departamental de Planeación y las TIC, no se encontraron registros radicados en el Banco de Proyectos, correspondientes al desarrollo de (i) el dragado del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y La Yuca y, (ii) el cerramiento de las manzanas F-6 y F-7 de la ciudadela habitacional Siglo XXI de la ciudad de Florencia...”.*

<sup>86</sup> CCF N°2 folio 129

<sup>87</sup> CCF N°3 folios 6 a 14

*“Se aporta certificación de fecha 16 de marzo de 2016 expedida por la Secretaría de Planeación Departamental Doctora MARIELA VARGAS, donde hace constar que los proyectos antes mencionados no se encuentran radicados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental, **teniendo en cuenta que durante períodos anteriores al año 2003 no se realizaba inscripción en el Banco de Proyectos Departamental**” (se destaca).*

Se indicó asimismo, que, con respecto al plan de desarrollo del departamento de Caquetá para los años 2001-2003, la secretaria general manifestó que una vez *“efectuada la búsqueda en los archivos de la Secretaría de Planeación Departamental y en el Archivo Central Departamental, no se encontró dicho documento”*.

Se aclaró, no obstante, que la oficina de planeación departamental, a través de la secretaria general, **aportó en medio magnético copia de la Ordenanza 07 de 2001**, por medio de la cual se aprueba el plan de desarrollo departamental *“Un Nuevo Amanecer Por Ti...Caquetá 2001-2003”*.

Pese a lo anterior se indica haber realizado búsqueda tanto en la secretaria de infraestructura como en la oficina de prensa de la gobernación *“y no fue posible encontrar el plan de desarrollo 2001-2003”*.

En dicho informe se aclara **haber obtenido copia de los estudios previos que dieron lugar a la celebración de los contratos 074, 075 y 076 de 2002**.

**3.3.2.3.9.-** La Cámara de Comercio de Florencia<sup>88</sup> informó que revisados los archivos no se encontraron registros de empresas que se dedicaran a la actividad comercial de alquiler de paladragas.

**3.3.2.3.10.-** El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales<sup>89</sup>, certificó el comportamiento mensual de precipitación y su respectivo índice, entre 1999 y 2004, en donde se puede evidenciar que para los meses de abril y mayo el porcentaje de lluvias en la ciudad de Florencia es muy superior de lo normal.

**3.3.2.3.11.-** Tanto la Fiscalía General de la Nación<sup>90</sup> como la Policía Nacional<sup>91</sup> informaron sobre la ausencia de antecedentes penales del acusado.

**3.3.2.3.12.-** El Jefe de Asesoría Jurídica del Servicio Geológico Colombiano remitió los informes técnicos de las visitas de emergencia a las cuencas de las quebradas La Sardina y La Perdiz, así como el diagnóstico de la situación de amenaza por inundaciones y movimientos de masa en la ciudad de Florencia durante los años 2001 a 2003<sup>92</sup>.

**3.3.2.3.13.-** El Director Seccional de la Defensa Civil de Caquetá<sup>93</sup>, informó las oportunidades en que dicha entidad debió atender emergencias durante los años 2000 a 2004 en la

---

<sup>88</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 161

<sup>89</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 165

<sup>90</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 160

<sup>91</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 189

<sup>92</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 192

<sup>93</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 192

ciudad de Florencia, con ocasión de desbordamientos del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina y La Yuca.

**3.3.2.3.14.-** La Universidad de la Amazonia<sup>94</sup> indicó no haber encontrado información o documentos que permitan certificar la realización de estudios de viabilidad, aprobación e impacto ambiental del dragado del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y La Yuca, entre los años 2001 y 2004.

**3.3.2.3.15.-** La Alcaldía de Florencia<sup>95</sup> envió copias de los Decretos 193 y 193 A de 2000, por cuyo medio declaró la urgencia manifiesta por desbordamiento del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, El Dedo y La Yuca.

**3.3.2.3.16.-** La Fiscalía Séptima Local de Florencia<sup>96</sup> remitió copia de la noticia criminal referente a la denuncia presentada el 25 de septiembre de 2007 por Jaidith Facundo Vargas, por la pérdida de algunos documentos del archivo departamental de Caquetá.

**3.3.2.3.17.-** Con fecha 28 de agosto de 2019 el secretario de Infraestructura de la Gobernación de Caquetá informó que *“en el período de gobierno del señor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, se efectuó el dragado de la quebrada La Perdiz en el sector aguas arriba a la desembocadura en el río Hacha y el dragado aguas arriba y aguas abajo a partir de la desembocadura de la quebrada La Perdiz sobre el río Hacha,*

---

<sup>94</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 209

<sup>95</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 209

<sup>96</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 217

*para la prevención de inundaciones en el sitio conocido como La Bocana y barrios de sus alrededores, igualmente se construyó una línea de gaviones sobre el margen izquierdo del río Hacha aguas arriba a la desembocadura de la quebrada La Perdiz, se ha buscado en los archivos de la gobernación del Caquetá y no se encuentra documentación con respecto a esta obra ejecutada por la administración de la época”.*

*Agrega que “la administración departamental no tiene registros de las fechas de crecientes y número de muertes de los habitantes rivereños, igualmente estas obras se realizaron sin estudios de viabilidad, aprobación e impacto ambiental para el dragado del río Hacha y la quebrada La Perdiz”.*

En contraste con lo anterior, a dicho documento se adjuntó el proyecto “Mitigación de inundaciones urbanas- Municipio de Florencia”<sup>97</sup> de la Secretaría de Transporte e Infraestructura, en el cual, además de realizar un “diagnóstico técnico social y económico de los desastres en el departamento de Caquetá 1962 a 2005”, resalta la temporada invernal de 1999 que causó situaciones de emergencia, ya que gran parte de Florencia se vio inundada por la creciente del río Hacha y las quebradas La Yuca, La Perdiz y La Sardina, pues en apenas dos horas se precipitó la cantidad de agua que normalmente cae en un día, inundando aproximadamente 25 barrios de la capital del Departamento, causando 17 muertos y 620 viviendas destruidas, así como la temporada invernal de mayo de 2000 que causó grandes inundaciones y daños materiales.

---

<sup>97</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 289

Dicho informe incluye asimismo una relación de los estudios y documentos elaborados sobre la situación, entre los que se destacan los de la comisión de monitoreo de octubre de 1999 elaborado por el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres de Florencia, el informe técnico de la visita de emergencia a la cuenca de la quebrada La Sardina en el mes de mayo de 2001 por parte de Ingeominas, y el “Proyecto Obras de Mejoramiento del Flujo del Caudal del Río Hacha y la quebrada La Perdiz Diciembre 2002, realizado por la Secretaría de Transporte e Infraestructura”<sup>98</sup>, entre otros, ninguno de los cuales fue anexado al documento.

**3.3.2.3.18.-** La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres<sup>99</sup>, informó que en sus registros no se hallan los relacionados con los eventos ocurridos en el Departamento de Caquetá anteriores a 1998, y que en los años 2015 y 2017 se celebraron contratos para la construcción de obras de adecuación hidráulica y recuperación de las orillas de la quebrada La Perdiz y el río Hacha.

**4.-** Para la Sala, la prueba que viene de ser reseñada conduce a acreditar, prima facie, que el tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los hechos (2003) hasta los momentos en que la Fiscalía dispuso escuchar en versión libre al imputado (2010), vincularlo mediante diligencia de indagatoria (2015) y clausurar la fase instructiva (2016), afectó negativamente la posibilidad de adelantar una investigación integral, a tal punto que la declaración del director del departamento jurídico de la gobernación, quien impartió el

<sup>98</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 296

<sup>99</sup> Cn. Corte No. 2. Fl. 5

visto bueno a todos y cada uno de los contratos suscritos por el Gobernador MUÑOZ PARRA, no pudo ser practicada por haber él fallecido, así como el Jefe de Presupuesto Oscar Agudelo encargado de emitir los certificados de disponibilidad y de registro presupuestal, como igual ocurrió con uno de los contratistas, cuyas versiones habrían permitido dilucidar las reales circunstancias en que la contratación demeritada tuvo lugar.

Todo ello sin contar con que pese a haber tenido ocasión de hacerlo, por parte de la Fiscalía no se escuchó el testimonio de todos y cada uno de los particulares que en la documentación de los contratos que se logró recaudar, aparecen presentando ofertas, suscribiendo los contratos en condición de contratistas o representantes de éstos, o vigilando su ejecución en condición de interventores o supervisores, quienes además procedieron a su liquidación, tal como surge de la simple revisión de la documentación allegada, pruebas todas que indudablemente habrían contribuido a determinar si la razón estaba de parte de la Fiscalía que somete a consideración de la Corte la presunta realización de un concurso de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales fundada en la ausencia de documentación que respalde cada uno de ellos, o del acusado, el secretario de obras e infraestructura, la jefe de la dirección tributaria y la tesorera departamental de la época.

Sin que la Sala pierda de vista que el bien jurídico que a través del tipo de celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales se tutela preponderantemente es la

administración pública, no el patrimonio público, y en particular, la legalidad de la contratación, de modo que no es requisito sine qua non de configuración el acreditar que se haya causado un perjuicio al erario, como quiera que en este caso la Fiscalía le atribuye al acusado el haber incurrido en vulneración del principio de economía<sup>100</sup> por falta de adecuada planeación de los objetos contractuales, lo cierto del caso, es que acorde con lo establecido en el proceso con la prueba que logró ser recaudada, por parte de la Fiscalía no se puso en tela de juicio la autenticidad de las ofertas presentadas, la correspondencia de éstas con los precios de mercado, la verdadera identidad de las personas que se presentaron como proponentes, ni en relación con el debido cumplimiento de los objetos de la contratación incluidos en los negocios jurídicos celebrados por el acusado en representación del Departamento de Caquetá, a punto tal que sobre dichos aspectos, pese a ser de inocultable contenido sustancial no se formuló cuestionamiento de ninguna naturaleza, como afirmar que por dichos contratos, convenios, y órdenes, hubo actos de negligencia, desidia o corrupción que llegaron a comprometer el erario departamental de Caquetá, o afectaron negativamente los intereses de otras personas o empresas que también habrían estado en condiciones de participar en la realización de las obras en carácter de contratistas o proveedores, o que se pretendiera sacrificar el bien común por intereses particulares del acusado o de terceros.

---

<sup>100</sup> CSJ SCP.SP 2 Dic. 2008. Rad. 29185: Este principio en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato” significa que **el Estado está obligado a 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>100</sup>

Mucho menos la Fiscalía ha osado cuestionar la existencia de la necesidad en que se fundamentó la contratación materia de investigación y juzgamiento, que no es otra diversa a la urgencia de atender problemas de seguridad de una comunidad y mitigar los efectos en la vida, la salud y los bienes de los habitantes de las riberas del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo, en la ciudad de Florencia, con ocasión de los desbordamientos presentados en la temporada invernal durante los años anteriores a la contratación, pues de ello dan suficiente cuenta el plan de desarrollo departamental 2001-2003, no encontrado inicialmente por los investigadores de la Fiscalía pero sí mencionado en los contratos y posteriormente allegado, y los informes de la Defensa Civil y las visitas de emergencia al lugar de las inundaciones en Florencia por parte del Servicio Geológico Colombiano *-Instituto Científico y Técnico adscrito al Ministerio de Minas y Energía-*, pese a que el nuevo gobierno departamental no tenga reportes de dicha situación, como en ese sentido de manera inopinada lo certificó por escrito el secretario de infraestructura ante el requerimiento de esta Corporación, así como los estudios previos en que se fundamentó la contratación de la obra de dragado, realizados por la secretaría de transportes e infraestructura y a último momento hallados por la Fiscalía.

Como lo que se cuestiona por la Fiscalía es el incumplimiento de los requisitos legales esenciales, al no haber encontrado los investigadores parte de la documentación soporte de la etapa precontractual, relacionada con la selección de los contratistas, y en particular haber firmado y liquidado

los contratos sin verificar el cumplimiento de dichas exigencias legales a partir de dichos documentos cuya existencia extraña, para la Sala, todo lo anterior denota que los cuestionamientos de parte de los investigadores del CTI y sobre los cuales se soportó la acusación por el punible de celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en realidad constituyen más irritualidades de índole formal que verdaderas irregularidades sustanciales de trascendencia penal por comprometer la moralidad, transparencia, economía e interés común, que rigen la administración pública.

Al efecto no puede olvidarse que en relación con el tipo de celebración indebida de contratos, como en dicho aspecto con tino es puesto de presente en la resolución de acusación por la Fiscalía, es de los denominados en blanco, en tanto que para su aplicación requiere que sea integrado no solamente con las previsiones de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la complementan, *“sino desde la propia Constitución que establece, como se indicó, los valores y principios que guían la conducta de los servidores de la administración”*, de tal suerte que para demostrar la responsabilidad penal no basta con establecer la simple ausencia de un documento que acredite el cumplimiento de un trámite en el proceso contractual, sino que se debe acreditar la verdadera y objetiva transgresión de los principios y valores que gobiernan la función administrativa y de manera específica en materia contractual, pues lo contrario sería, simple y llanamente, reconocer la vigencia de la responsabilidad penal objetiva, proscrita en nuestro ordenamiento constitucional y legal, siendo precisamente por ello que el tipo penal exige la

violación de requisitos sustanciales y no meramente formales en el proceso contractual a cargo de los servidores públicos.

Para una cabal comprensión de lo que viene de advertir la Sala, *mutatis mutandis*, cabe precisar que, así como en materia de ineficacia de la actuación procesal por violación del debido proceso constitucional, necesario resulta acreditar no sólo la existencia del vicio, sino la definitiva incidencia negativa en el trámite procesal por afectar derechos o garantías fundamentales de los sujetos intervinientes o de terceros, cuya vigencia no se pueda restablecer sino decretando la nulidad de lo actuado, en materia de transgresiones al debido proceso contractual, no es la mera formalidad por la formalidad la que pretende proteger el tipo que con la conminación de sanción define el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales esenciales, pues en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, las formas no son un fin en sí mismo, sino los principios y valores que a través de ellas se persigue tutelar.

Es precisamente en razón de lo anterior, que la Sala de Casación Penal de la Corte<sup>101</sup>, en el pronunciamiento párrafos arriba ya mencionado, indicó:

En cuanto al elemento normativo del tipo –requisitos esenciales–, la Sala<sup>102</sup> ha sostenido que **se trata del respeto y cumplimiento integral de los principios que rigen la contratación pública, tales como la planeación, economía, responsabilidad, transparencia y el deber de selección objetiva**, los que están contenidos en el artículo 209 de la Carta Política, en la Ley 80 de 1993 –norma aplicable a la fecha de los hechos– y las disposiciones que la desarrollan.

---

<sup>101</sup> CSJ SP15528. 26 oct 2016. Rad. 40383

<sup>102</sup> Al respecto CSJ SP4463-2014, reiterando lo dicho en CSJ SP, 25 sep. 2013, rad. 35344.

Como lo ha señalado esta Corporación<sup>103</sup>, tal entendimiento deriva de una interpretación constitucional, acompañada con los valores y fines del Estado, pues con arreglo al Preámbulo y el artículo 2° de la Carta, corresponde al Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Así mismo, el artículo 209 Superior preceptúa que la función pública está al servicio de los intereses generales y se desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Como quiera que la contratación administrativa es una función pública al servicio del interés común y sujeta a los fines esenciales del Estado (artículos 1° y 2° de la Carta y 3° Ley 80 de 1993), las etapas que conforman el proceso se encuentran regidas por dichos principios y por los postulados de la función pública de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Por su parte, los artículos 1°, 3°, 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, disponen que el estatuto de la contratación pública tiene por objeto diseñar las reglas y principios que rigen la contratación de las entidades estatales, en cuyo desarrollo los servidores públicos tendrán en cuenta que al celebrar los contratos y en su ejecución, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos propósitos; y los particulares que adicional a la obtención de utilidades, coadyuvan en la consecución de objetivos y cumplen una labor social que, como tal, envuelve obligaciones.

Así, el principio de planeación debe irradiar todas las etapas contractuales, impidiendo la improvisación, pues ante la necesidad de una política *«anticipadora y preventiva que evite la producción del daño o el perjuicio»*<sup>104</sup> cobra importancia el establecimiento de criterios de selección, definición de las partidas presupuestales, diseños, pliegos de condiciones, estudios de oportunidad, conveniencia y de mercado, pues como lo ha indicado el Consejo de Estado:

En materia de contratación estatal, por tanto, el principio de planeación se traduce en el postulado de acuerdo con el cual la selección de contratistas, la celebración de los correspondientes contratos, así como la ejecución y posterior liquidación de los mismos, lejos de ser el resultado de la improvisación, deben constituir el fruto de una tarea programada y preconcebida, que permita incardinar la actividad contractual de las entidades públicas dentro de las estrategias y orientaciones generales de las políticas económicas, sociales, ambientales o de cualquier otro

---

<sup>103</sup> *ibidem*

<sup>104</sup> CE- Sala de Consulta y Servicio Civil. 10 ag. 2015. Rad. 11001-03-06-000-2015-00118-00(2260)

orden diseñadas por las instancias con funciones planificadoras en el Estado.<sup>105</sup>

Al paso que **el principio de transparencia**, consagrado en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, **protege la imparcialidad y la objetiva selección del contratista**, de allí que su escogencia, por regla general debe hacerse mediante licitación pública o concurso, salvo los casos previstos en la norma, acorde con ello el Consejo de Estado (C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 29 ago. 2007, Rad. 15324) ha considerado que la elección de los contratista debe *“edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”*.

Ello se complementa **con el principio de selección objetiva**, el cual impone que **la elección del contratista obedezca a criterios de interés general y de asegurar que la oferta más favorable para la entidad sea la ganadora**, apartándose de factores subjetivos, como la amistad y demás conveniencias personales, contrariando los fines del Estado.

Sobre la conceptualización de este principio ha dicho la Sala (CSJ SP 26 may. 2010, rad. 30933) que *«la escogencia (del contratista) se hace al 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»*, pues como ha insistido el Consejo de Estado (CE; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección tercera; Sentencia 15324 Ag. 29 2007<sup>106</sup>) *«la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa»*.

Ahora, las excepciones para apartarse de la licitación o concurso públicos están establecidos en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, dentro de los cuales se encuentra la menor cuantía para la contratación, la que se determina en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales y que de acuerdo al artículo 3° del Decreto 855 de 1994 –reglamentario de la Ley 80 de 1993–, para dar cumplimiento al deber de selección objetiva, requiere la obtención previa de por lo menos dos ofertas, las cuales se solicitarán en forma verbal o escrita con la información necesaria del contrato para darle claridad al proponente.

<sup>105</sup> CE- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 5 jun 2008, Rad 15001233100019880843101- 8031.

<sup>106</sup> Reiterado en C E- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera Subsección C. 31 en. 2011, rad. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)

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

Finalmente, de cara al análisis del tipo penal, como lo ha indicado el Alto Tribunal Constitucional (C.C. C-128 de 2003), al tipificarse esta clase de conductas se pretende proteger la «*Transparencia de la actividad contractual, de manera que la confianza de los ciudadanos en la administración pública no se vea afectada por el comportamiento indebido de los servidores públicos que intervienen en ella*», pues evidente resulta que los coasociados esperan de quienes ejercen la función contractual un actuar acorde con los postulados constitucionales (**negrillas no originales**).

En esa medida, se insiste, para la Sala no es en manera alguna la sola omisión del rito por el rito en materia contractual cuyo desconocimiento se constituye en la conducta delictiva de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, sino la ostensible, verdadera y objetiva transgresión de los principios y valores que rigen dicha actividad pública, de tal suerte que si esto no se logra acreditar, resulta imposible deprecar condena por la insular presencia de una irritualidad a la postre intrascendente, si la prueba recaudada no demuestra la real incidencia negativa que la omisión advertida tuvo de cara los principios de planeación, economía, responsabilidad, transparencia y deber de selección objetiva en materia contractual, que a su vez apuntan a tutelar los de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función pública en nuestro modelo de Estado.

Es tan cierto esto, que en el sistema jurídico penal que en Colombia rige, ni siquiera en tratándose del delito de prevaricato, para su configuración la ley penal exige el solo

apartamiento de la ley por medio de la resolución, dictamen o concepto emitidos por el servidor público, sino que éstos deben ser manifiestamente contrarios a aquella, de tal suerte que semejante contradicción ha de surgir ostensible, evidente, para cuya demostración no se requiera mayores elucubraciones ni disquisiciones jurídicas, cuestión que en este caso, no aparece suficientemente nítida.

Pero si de abundar en razones se trata, esta Sala de la Corte no tiene más alternativa que mencionar lo siguiente:

**4.1.-** Respecto del Convenio 026 del 5 de noviembre de 2002 que obra a folios 8 y ss. del anexo No.1, celebrado con la Junta de Acción Comunal de la Ciudadela Habitacional Siglo XXI de Florencia, por la suma de \$3.936.500.00, con el objeto de *“aunar esfuerzos para el apoyo con materiales de construcción para el cerramiento de manzanas F6 y F7 de la Ciudadela Siglo XXI, para lo cual el Departamento del Caquetá aportará el material relacionado en el anexo No. 1, el cual forma parte integral del presente convenio, y la junta de acción comunal aportará su transporte y mano de obra necesaria para la mencionada construcción”*, se le reprocha al acusado el hecho de que en la documentación adjunta no aparece invitación a presentar propuestas, no se hallan documentos sobre la oferta, cotización y adjudicación, no hay órdenes de pedido de los otros materiales para la ejecución de las obras, no aparece la creación de la veeduría para la fiscalización de las obras contratadas, no aparece informe del interventor sobre el seguimiento a la obra y no aparece acta de liquidación del contrato.

4.1.1.- Es de advertir que en el referido documento contractual se indica que forman parte del convenio la solicitud de apoyo presentada por la comunidad, el certificado de disponibilidad presupuestal, las cotizaciones y la orden de pedido. Se destaca que la vigilancia corresponderá al interventor que designe la secretaría de transporte e infraestructura. A él se adjuntan tres cotizaciones de bloque, se incluye el visto bueno del jefe del departamento jurídico de la gobernación, se anexa la solicitud de apoyo presentada al gobernador por los vecinos del barrio destinatario de la obra, y figura un acta de entrega, aunque no firmada, por el secretario de transporte.

Si se toma en cuenta que se trataba de un convenio en un monto inferior al 10% de la menor cuantía establecida para la época celebrado con una junta de acción comunal, es decir, sin ánimo de lucro y con la cual se podía realizar este tipo de convenios conforme lo previsto por el artículo 55 de la ley 743 de 2002,<sup>107</sup> y lo posteriormente indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-126 de 2016<sup>108</sup>, era claro que no requería nada diverso de una oferta, un contrato sin formalidades plenas y una orden de pedido por parte del

---

<sup>107</sup>Ley 743 de 2002. Artículo 55. Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

<sup>108</sup> “De esta manera, dentro de los objetivos que tienen los organismos de acción comunal señalados en la Ley 743 de 2002, está el de celebrar contratos con empresas públicas y privadas de orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acorde con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo, lo que reitera que la limitación incluida en la norma demandada en nada desconoce el principio de participación de la juntas de acción comunal”.

ordenador del gasto, cuestiones que en este caso, según los términos del convenio, aparecen satisfechas.

Cierto es, como se advierte por los funcionarios del CTI y de la Fiscalía, que dentro de la documentación aportada por los investigadores no aparecen el certificado de disponibilidad presupuestal, la invitación a presentar propuestas, ordenes de pedido de materiales, acta de adjudicación, la conformación de la veeduría para la fiscalización de las obras contratadas, los informes de interventoría y el acta de liquidación.

Sin embargo, en cuanto al certificado de disponibilidad presupuestal la Fiscalía no estableció que dicho documento no hubiera sido expedido por la oficina de presupuesto departamental, aunque sí obra con relación a la orden de pedido 178 de adquisición de materiales para dicho propósito de cerramiento en la ciudadela habitacional<sup>109</sup> los cuales efectivamente fueron recibidos por la comunidad<sup>110</sup>, como tampoco que los valores allí consignados no hubieren sido efectivamente pagados a sus destinatarios, sin que pueda pasarse por alto la manifestación del secretario de transportes e infraestructura Carlos Alfonso Niño Santos<sup>111</sup> al precisar que *“en este momento no me acuerdo si fui interventor del Convenio No. 026, en relación con las observaciones manifiesto que si el convenio No 026 y la Orden de Pedido No, 178 del 2002 fueron canceladas por la Tesorería, es que debieron tener anexos todos los documentos necesarios para su pago, lo cual incluye el informe de interventoría, acta final y la firma de la veeduría”*,

---

<sup>109</sup> Fl. 15 anexo 2

<sup>110</sup> Fl. 19 anexo 2

<sup>111</sup> Fls.87 Cn. 3 Fiscalía

todo lo cual es confirmado por la señora Dolly Ortiz Scarpeta<sup>112</sup> quien fungió como tesorera departamental por la época de los hechos al señalar que “... Sólo me interesaba que cuando las cuentas nos llegaran que era el filtro que nosotros hacíamos, es que la cuenta llegara con los soportes y dentro de esos tenía que venir el informe del interventor, era como lo más específico que venía en la cuenta y autorizada por el Gobernador...”, con lo cual la incertidumbre sobre dicho particular, permanece latente.

En cualquier caso, es lo cierto que quienes habrían podido brindar mayor claridad sobre los temas que los investigadores del CTI extrañaron, esto es, el señor Elver Román Benítez Garzón -quien en su condición de Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Ciudadela Sigo XXI firmó el convenio con la Gobernación- y el doctor Fabio Peña Vargas, Director del Departamento Jurídico de la Gobernación -quien le impartió el visto bueno a éste y a todos los demás contratos-, lamentablemente fallecieron aún antes de decretarse la recepción de sus testimonios por la Fiscalía<sup>113</sup>.

Ahora bien, es cierto que tampoco se halló el certificado de disponibilidad presupuestal, pero al tratarse de un documento indispensable para su pago como fue referido por la tesorera, y haberse incluido en el texto del documento contractual como parte integrante del mismo, resultaría válido inferir que el mismo fue allegado al momento de la contratación pero por alguna extraña razón no fue encontrado por los

---

<sup>112</sup> Cn. Corte. No. 2 Fl. 149

<sup>113</sup> Conforme se indica en el Informe de Policía Judicial 43413 que corre a folios 296 de cuaderno No. 2 de la Fiscalía.

investigadores del CTI, nada de lo cual ha de suponer la Sala, menos en momentos en que por el tiempo transcurrido, tras el fallecimiento del señor Oscar Agudelo, Jefe de Presupuesto por la época de los acontecimientos quien debió expedir dicho documento, y debido a la desaparición de abundante documentación como de ello se dio cuenta por la jefe de archivo, lo que resulta manifiesto es la total incertidumbre sobre lo verdaderamente acontecido.

Lo anterior, resulta de obviedad entenderlo, en manera alguna significa que la Sala acoja in integrum el testimonio de la señora Dolly Scarpeta, si se toma en consideración el eventual interés que podría asistirle en los resultados del proceso, así como el de la señora Facundo Vargas, de la Dirección Tributaria Departamental, toda vez que también su responsabilidad penal podría verse comprometida de llegarse a acreditar que tramitaron contrato sin cumplir los requisitos legales esenciales, y por ende en sostener con ahínco la posibilidad de la desaparición de unos documentos de respaldo para afirmar que todos los procesos contractuales cumplieron la totalidad de los requisitos legales sustanciales, cuando en realidad nunca tuvieron real existencia, pero lamentablemente la investigación adelantada por la Fiscalía no logró desvirtuar la explicación ofrecida por la defensa, pues nada hizo con dicho propósito, perdiendo inclusive fuerza el argumento acusatorio cuando paulatinamente fueron hallados algunos documentos echados de menos, tales como los estudios previos de algunos contratos, los registros presupuestales, o las invitaciones a contratar, para solo mencionar algunos ejemplos.

**4.2.-** En cuanto hace relación a las órdenes de prestación de servicios números 09 y 145 de 2003 de fecha 8 de febrero y 18 de junio de 2003 que obran a folios 23 y ss. del anexo No.1, suscritas con Octavio de Jesús Ordoñez cada uno por la suma de \$3.600.000.00 con el objeto de *“servir de interlocutor entre la Gobernación del Caquetá y las comunidades de los barrios de Florencia donde se desarrolla la ejecución de diferentes obras del departamento, con el objeto de que éstas participen de las mismas”*; es de recordar que por parte de la Fiscalía se censura el que no se aportaron las invitaciones a presentar propuestas ni las cotizaciones, tampoco se suministró la hoja de vida del contratista y los certificados de disponibilidad presupuestal números 117 y 837 se expiden para contratar asesor para desarrollar labores de coordinación, control de seguimiento a trabajos que ejecuta la gobernación en el municipio de Florencia, no para el objeto que está estipulado en la orden, y de la interventoría de las órdenes que supuestamente debería haber sido realizada por la secretaría de gobierno no aparecen estos informes que debía haber suministrado en tiempo, tampoco se definieron las fechas de realización de las reuniones entre el contratista y la comunidad y no aparecen las actas de liquidación de las respectivas órdenes.

4.2.1.- En los referidos documentos se indica que el Decreto 2170 de 2002 establece el procedimiento para la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión de la entidad estatal; que la orden de servicios cuenta con los estudios de conveniencia y oportunidad plasmados en el estudio previo que hace parte integral del contrato; que la gobernación no cuenta con personal de planta suficiente para

prestar el servicio objeto del contrato y que con el desarrollo del mismo se busca implementar mecanismos que permitan coordinar las obras de infraestructura que desarrolla la gobernación con la comunidad beneficiaria de las mismas; que el pago será por el efectivo servicio prestado y la interventoría sería ejercida por el funcionario que designe la secretaria de gobierno quien tendría la obligación de realizar el acta de inicio, recibir y evaluar los informes presentados, definir los objetivos y fijar fechas de reuniones con las comunidades.

Se advierte, además, que el acta de liquidación se suscribirá entre el interventor y el contratista, que tiene visto bueno del departamento jurídico, que cuenta con certificados de disponibilidad y registro presupuestales, el acta de evaluación previa firmada por el secretario de transportes e infraestructuras, y el acta de liquidación firmada por el interventor.

Si se toma en cuenta que se trataba de un contrato de prestación de servicios en suma inferior al 10% de la menor cuantía establecida para la época, celebrado con una persona requerida para realizar la labor de interlocución entre el gobierno departamental y las comunidades destinatarias de las obras de mitigación de desastres por inundaciones que se buscaban realizar que no estaba incluida en la planta de personal, es claro que se podía acudir a la contratación directa conforme lo dispuesto por el artículo 13 del decreto 2170 de 2002<sup>114</sup>, que no exigía nada diverso de una oferta, un contrato

---

<sup>114</sup> Decreto 2170 de 2002. Artículo 13. De los contratos de prestación de servicios profesionales, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas. Para la celebración de los contratos a que se refiere el literal

sin formalidades plenas y una orden de pedido por parte del ordenador del gasto, cuestiones que en este caso, según los términos del contrato, aparecen satisfechas, como igualmente acontece con los correspondientes certificados de disponibilidad y registros presupuestales, y las actas de evaluación previa sobre la necesidad a satisfacer y de liquidación del contrato.

Y si bien, como fue advertido por los investigadores del CTI y se destaca en la acusación, adjuntos a los contratos inicialmente no se hallaron algunos documentos, es lo cierto que posteriormente del contrato 009 se encontró el acta de liquidación del mismo<sup>115</sup> y del contrato 145 la certificación de cumplimiento por parte del secretario de gobierno<sup>116</sup>, situación que en principio denotaría la falta de control y de organización en los archivos departamentales de Caquetá, como en ese sentido también fue puesto de presente por la señora Martha Lucía Soler Herrera, funcionaria de la Secretaría de Transportes de la Gobernación de Caquetá<sup>117</sup>:

---

d) del numeral 1° del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita.

De igual forma se procederá para la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión de la entidad, los que sólo se realizarán cuando se trate de fines específicos o no hubiere personal de planta suficiente para prestar el servicio a contratar. El contrato que se suscriba, contendrá como mínimo la expresa constancia de la circunstancia anterior, las condiciones de cumplimiento del contrato incluyendo el detalle de los resultados esperados y la transferencia de tecnología a la entidad contratante en caso de ser precedente.

<sup>115</sup> Fls. 239 y 243 anexo No.12.

<sup>116</sup> Fls. 17 anexo 3.

<sup>117</sup> Fls. 262 y ss. anexo 12.

*“Existe una oficina de archivo y los cargos, pero la gobernación no cuenta con las instalaciones adecuadas y los materiales para organizarlo como debe ser. Me han encomendado llevar el archivo de la contratación de la Secretaría de Transportes, Tránsito e Infraestructura desde julio de 2004, yo lo fui organizando poco a poco con la documentación que encontré. En cuanto a los documentos como la publicación de la invitación, de estos documentos no me acuerdo, si para esa época se exigió o no, deben aparecer en cada carpeta, si no están es porque no aparecen o no existieron; del registro presupuestal, para la época se manejaba era un sello que se le colocaba a cada contrato, en la oficina de presupuesto y que debe estar en cada contrato; de los informes presentados por el interventor, si no están en las respectivas carpetas no sabría decirle dónde encontrarlos, si existieron o no; del acta de inicio, de igual manera que el punto anterior, eso en cuanto a los contratos, de las órdenes de pedido se hacía una constancia de recibo de los materiales; de las actas de liquidación; de las actas de recibo; los certificados de proponentes no lo manejamos nosotros eso lo hace directamente la Cámara de Comercio; del registro único tributario, no recuerdo si se exigía o no; del registro de entrada y salida del almacén, no tengo conocimiento si se hizo o no”.*

La Sala no puede dejar de precisar que no corresponde a la objetividad que la actuación ostenta, el sostener, como lo hace el Fiscal Delegado en la vista pública, que el Secretario de Transportes e Infraestructura de la época de los hechos, Carlos Alfonso Niño Santos, hubiese negado la pérdida de los documentos que acreditaban el cumplimiento de la totalidad de los requisitos que la ley exige, y que de su declaración también se colige la intención del gobernador de eludir los trámites legales en aras de permitir el ilegal fraccionamiento de contratos y exigir la participación de la comunidad, cuando lo cierto es que señaló, otra cosa:

*“Nosotros los funcionarios de esta Secretaría desarrollábamos los estudios de conveniencia y técnicos requeridos para los procesos contractuales; al no contar con un abogado dentro de la nómina de la Secretaría, los procesos eran enviados a la oficina jurídica con el fin de que estos fueran revisados en el cumplimiento de la normatividad legalmente vigente. Una vez revisados se procedía con los procesos de contratación. Mi participación era revisar si los estudios de conveniencia cumplían con los requisitos exigidos, así mismo revisaba si se cumplían con las cuantías para determinar si un proceso se debía realizar por licitación o por contratación directa”.*

(...)

*“En primer lugar, para la época y teniendo en cuenta los antecedentes contractuales de diferentes entidades, incluyendo INVÍAS, se consideró que por el hecho de realizar el alquiler de maquinaria para diferentes sitios, no se estaba ante un mismo objeto contractual. Por esa razón y teniendo en cuenta que la cuantía de cada proceso contractual era inferior a la requerida para realizar licitaciones, se procedió a realizar un proceso de contratación directa. Asimismo, se estaba ante la necesidad de iniciar las obras de mitigación en el menor tiempo posible, ya que se estimaba que en los meses de marzo y abril del año 2003 se presentarían aumentos inusitados del caudal de la quebrada La Perdiz y el río Hacha, razón por la cual se recomendaba por parte del estudio técnico que se realizó por la Secretaría de Transporte, que las obras fueran realizadas en diferentes sitios del río y la quebrada, con diferentes maquinarias, de tal manera que las obras estuvieran adelantadas para la época de lluvias del año 2003 y evitar inundaciones”.*

(...)

*“Muchas de las actuaciones contractuales realizadas para la época, no aparecieron en las carpetas de los contratos que se encontraban en la Secretaría de transporte, por lo cual se debe acudir a los archivos de la tesorería del Departamento. Es de anotar que entre los años 2004 y 2006, una funcionaria de la Secretaría de Hacienda entregó parte de este archivo a un reciclador perdiéndose importantes documentos”.*

Ahora, es cierto que la Jefe de la oficina de dirección tributaria departamental de Caquetá hubiese denunciado la pérdida de soportes contables archivados en 64 tomos de documentos correspondientes a los meses de enero a julio del año 2000 y 29 tomos de los meses de octubre a diciembre de 2003, esto es, de épocas anteriores a la contratación ocurrida en el año 2002 y cubriendo sólo las fechas de algunos de los contratos de 2003, no significa, en modo alguno que pierda sustento la evidente falta de organización del archivo documental en la Gobernación, como de ello dieron cuenta Nilsa María Rodríguez, jefe de archivo, al sostener que los contratos de la Secretaría de Transporte tenían su propio

sistema de archivo y que nunca le fueron pasados para el efecto, y la señora Dolly Ortiz Scarpeta, al afirmar que en esa época la gobernación presentaba graves problemas de archivo de documentos que se manejaban en la parte anexa al cementerio de la ciudad, al punto de que en varias ocasiones debió ir a buscar algún documento que requería pero no era encontrado, pues en ese entonces no era manejado con las normas que actualmente rigen sobre el particular.

Lo cierto del caso, es que pese a las críticas que sus relatos pudieren merecer, dado el inocultable interés que podría asistirles en favorecer al acusado por haber sido designados por éste en los aludidos cargos, ello en manera alguna automáticamente da lugar a afirmar que en realidad dichos documentos soporte de la contratación nunca existieron, pues de ser ello cierto, no hubieren aparecido paulatinamente a medida que los investigadores iban en su búsqueda, como así aconteció con algunas actas de liquidación de contrato, certificados de registro presupuestal o estudios previos, incluso el plan de desarrollo departamental del que se sostuvo no haberse encontrado sin ser ello cierto.

Todo lo anterior le impide a la Sala afirmar en grado de certeza que los requisitos extrañados por la Fiscalía en los aludidos contratos, en realidad no fueron satisfechos según se sostiene en la acusación, o que sí se cumplieron a cabalidad, como en tal sentido fue afirmado por el gobernador investigado, el secretario de infraestructura de la época y la jefe de archivo, a quienes, como ha sido advertido, les asistiría un inocultable interés en afirmar que dichos presupuestos fueron cumplidos

pero que los documentos de respaldo lamentablemente se traspapelaron o perdieron cuando en verdad nunca existieron y sin embargo esto no fue verificado por el acusado al momento de celebrar o liquidar el contrato, nada de lo cual puede afirmarse con criterio de verdad indiscutible.

**4.3.-** Como se recuerda, respecto de los contratos de alquiler de maquinaria 074 del 30 de diciembre de 2002 por la suma de 119.952.000.00, que obra a folios 205-209 y ss. del anexo No.4; No. 075 de diciembre 30 de 2002 por la suma de \$119.952.000.00 obrante a folios 115-116 del cuaderno No. 4; y No. 076 de diciembre 30 de 2002, por \$119.966.000 que obra a folios 30 y ss. anexo No. 4, como irritualidades se atribuye por la Fiscalía que las cartas de presentación de los cinco oferentes son exactamente iguales, que solo cambian los precios entre una y otra; que las fechas de elaboración y presentación son de 27 y 30 de diciembre de 2002; que no se incluyeron las ofertas; que la evaluación de éstas se hizo el 30 de diciembre y los contratos se suscriben el mismo día; que en el contrato 074 se suspenden las obras el 15 de febrero de 2003 y se reinician el 3 de junio de 2003, es decir cuatro meses después del plazo inicialmente pactado; que el acta de recibo final de la obra y el acta de liquidación del contrato es del 15 de diciembre de 2003 y no aparecen informes del interventor o del supervisor del contrato; que con respecto al contrato 075 el 17 de julio se suscribe el acta final de recibo de las obras y la fecha del acta de liquidación no es legible; y con respecto al contrato 076 se suscribe el acta de recibo final el 10 de junio y la de liquidación es del 18 siguiente; no se encuentran los informes de los interventores o supervisores del contrato

mediante los cuales se garantice el cumplimiento del objeto contractual y por lo tanto se soporte el pago o el giro de estos dineros.

4.3.1.- Sobre estos contratos, lo primero que se advierte es que al no superar ninguno de ellos la cuantía de \$123.600.000,00, requerida para la licitación pública acorde con las disposiciones sobre contratación arriba mencionadas, perfectamente podían celebrarse mediante la figura de la contratación directa, de suerte que al menos por el momento **y sin perjuicio de las observaciones que más adelante se harán en torno a si en relación con dichos contratos hubo o no fraccionamiento de su objeto para eludir la licitación,** no se evidencia transgresión alguna de relevancia penal.

La Sala observa que las irregularidades advertidas por la Fiscalía respecto de la ausencia de soportes documentales, son más de índole formal que verdaderamente sustancial, si se da en considerar que dentro del numeral 2.5 del pliego de condiciones de la invitación para presentar propuestas, se indica que *“la propuesta será presentada de manera escrita, según modelo que se anexa. Deberá ser suscrita por el proponente, su representante o apoderado, según sea el caso, cumpliendo con las formalidades del estatuto social”*<sup>118</sup>, de modo que la crítica que se formula en razón de que las cartas de presentación de las propuestas de los cinco oferentes sean idénticas, carece de todo fundamento.

---

<sup>118</sup> Según puede verificarse a folio 57 del anexo No. 4.

Lo cierto es que no evidencia irregularidad alguna por el hecho de que la evaluación de las propuestas se hubieren llevado a cabo el mismo 30 de diciembre de 2002, si se da en considerar que, atendiendo lo dispuesto en el numeral 2.1.4 del pliego de condiciones de la invitación, la fecha de cierre para el recibo de cotizaciones fue las 2:30 pm de ese día y, de conformidad con el numeral 2.3, la evaluación de las propuestas se haría dentro del día hábil siguiente contado a partir del cierre del recibo de cotizaciones, sin fijar límite para la adjudicación del contrato.

Tampoco se aprecia irregularidad en que el contrato 074 debía suspenderse ante el hecho de que su ejecución pudiera afectar la de los otros contratistas en distintos sectores de las obras, pues de una parte, dicha situación tiene que ver con las circunstancias de ejecución del objeto contractual y no con las de trámite y celebración del contrato, menos con las de liquidación, que, como consta en la documentación allegada correspondió realizar al interventor designado por el secretario de transporte e infraestructura conforme a la cláusula décima sexta de cada uno de los contratos, y no al Gobernador MUÑOZ PARRA<sup>119</sup>.

Entonces, el que el trámite de evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato se hubieren llevado a cabo con una celeridad inusitada para los investigadores del CTI y la Fiscalía, ninguna irregularidad de trascendencia penal puede representar para la Corte, máxime si por parte alguna la Fiscalía identificó colusión o fraude entre los proponentes para

---

<sup>119</sup> Fl. 5, 85 y 177 anexo 4.

afectar a otros que también estuvieran en capacidad de ofertar, que los precios de las propuestas o de la contratación finalmente celebrada no correspondieran a los del mercado en detrimento del erario departamental o que no se hubiere cumplido el objeto pactado.

Ahora el que en la documentación obtenida por los funcionarios investigadores no se hubieren hallado los informes del interventor ni de los supervisores de los contratos, es situación que podría encontrar explicación en la falta de organización y control en el manejo de los archivos de los documentos de la contratación, como se evidencia del hecho de que algunos que antes no habían sido hallados, aparecieron posteriormente con ocasión de otra inspección, en tanto que otros definitivamente no fueron encontrados.

Sin embargo, como no existe certeza de que los aludidos contratos hubieren contado con la totalidad de los documentos que la Fiscalía echa de menos, y tampoco que los mismos se incorporaran al expediente contractual, lo único que resulta es incertidumbre, como en tal sentido fue puesto de presente por la Procuradora Delegada y la defensa.

Lo hasta ahora dicho por la Sala, no significa en modo alguno dar por sentado que las explicaciones del Gobernador acusado merecen entero crédito por encontrar cabal respaldo probatorio, pues no puede perderse de vista que tanto Carlos Alfonso Niño Santos, Secretario de transporte e infraestructura por la época de los acontecimientos, como Dolly Ortiz Scarpeta, Tesorera Departamental en ese entonces, podrían tener algún

tipo de interés en sostener no sólo que todos los contratos cuestionados satisficieron la totalidad de los requisitos legales sustanciales, sino que los documentos de respaldo pudieron haberse extraviado, sin que nada de ello fuera cierto en realidad ante el hecho de también poderse ver comprometidos en la tramitación o liquidación de una contratación irregular.

Cabe mencionar, igualmente, que el valor de los contratos, un poco inferior de la cuantía requerida para realizar licitación pública, pese a que eventualmente pudiera ser indicativo de la segmentación contractual, por sí mismo no resulta suficientemente demostrativo de su fraccionamiento para eludir la contratación por dicha vía que se estima más exigente, si no se acredita que se trataba de contratos del mismo género y especie, cuestiones sobre lo cual tanto la Fiscalía como la delegada del Ministerio Público no realizan mayor análisis, limitándose sólo a sostener que por contratos de alquiler de paladragas, para realizar obras de dragado en algunos sectores del río Hacha, con el propósito de realizar obras de mitigación de los efectos de la temporada invernal, resultaba argumentación suficiente para afirmar la unidad de objeto contractual, sin detenerse a controvertir los términos del documento contractual, ni las explicaciones dadas por el acusado y el secretario de transporte e infraestructura de tratarse de objetos diversos, porque las obras debían realizarse en lugares distintos, pero en época en que la temporada de invierno no impidiera realizar los trabajos, por poner en riesgo la vida de los trabajadores y la integridad de la maquinaria.

Ahora, lo hasta aquí visto no explica el presunto fraccionamiento del objeto contractual, sobre lo cual la Sala se ocupará más adelante de manera conjunta con los contratos que a continuación se estudian, sin perjuicio de advertir desde ahora, que ninguna incidencia en la validez del trámite contractual puede tener el hecho de que los contratos se hallen incluidos en un mismo rubro presupuestal, sobre lo cual la Fiscalía edifica su censura, pues no podría ser de otra manera si corresponden al mismo programa que la administración pretende ejecutar.

**4.4.-** Respecto de los contratos de prestación de servicios números 229, 230, 231 y 232 de 2002 de 3 de diciembre de 2002 que obran a folios 61 y ss. del anexo No. 5 por \$9.000.000.00 cada uno, con el objeto de realizar levantamiento topográfico y batimétrico de tres kilómetros en diferentes sectores del río Hacha y la quebrada la Perdiz en la ciudad de Florencia, Caquetá, como ha sido visto, en la acusación formulada por la Fiscalía, como irregularidades encontradas por los investigadores del CTI se atribuye que de la documentación aportada no aparecen las invitaciones ni las cotizaciones, tampoco se suministra la hoja de vida de los contratistas, se suscribe un acta de acuerdo entre los anteriores oferentes y Carlos Alfonso Niño Santos que es el funcionario de la Secretaría de transporte e infraestructura para fraccionar el objeto del contrato y darle cada uno de ellos un tramo de 3 kilómetros y un mismo tiempo que son 20 días; se utiliza el mismo certificado de disponibilidad presupuestal que es el número 1683 del 25 de noviembre de 2002 para las

4 obras, los contratos se firman el 3 de diciembre de 2002 y se paga un anticipo del 50% del valor total de la orden por valor de \$ 4.500.000.00 para cada uno; la interventoría o supervisión de las órdenes que debía haber realizado la secretaría de transportes e infraestructura, tampoco aparecen los respectivos informes ni existen los de los contratistas, ni las actas de liquidación de las precitadas órdenes de prestación de servicios; irregularidades que dan a entender que posiblemente hubo un indebido fraccionamiento contractual y se pregunta por qué no se escogió un solo contratista para haber realizado el cumplimiento de todo el objeto contractual ya que era similar y se necesitaba la misma maquinaria, es decir, no haber hecho cuatro contratos para elaborar los planos y las demás medidas topográficas de 3 kilómetros sino a los 12 kilómetros en total.

4.4.1.- Al igual que acontece en el caso anterior, al no superar ninguno de los aludidos contratos la cuantía de \$9.270.000.00 como límite máximo para los contratos de mínima cuantía, según las disposiciones sobre contratación vigentes en el Departamento de Caquetá para el año 2002, es evidente que se trataba de contratos de mínima cuantía sin formalidades plenas que se realizaban mediante orden de pedido o de trabajo y sólo requerían de una oferta, cuestión que en este caso se cumplió a cabalidad, de modo que por dicho aspecto ninguna irrítualidad advierte la Corte.

Del mismo modo, el hecho de que los contratistas no hubieren adjuntado su hoja de vida, en opinión de la Sala es asunto que se ofrece irrelevante de cara al hecho de haber acreditado mediante la exhibición de la correspondiente tarjeta

profesional de topógrafo, al menos en tres casos (salvo en el contrato 230, sin que implique afirmar que no ostentara dicha profesión), que ello suplía con creces el objetivo que los investigadores del CTI y la Fiscalía extrañan en la resolución de acusación.

Así mismo, al revisar la documentación allegada en cada uno de los contratos, la Sala encuentra que allí se indica que el objeto es realizar el levantamiento topográfico y batimétrico de tres (3) kilómetros de cauces en los sectores identificados del Río Hacha y la quebrada La Perdiz, que la interventoría la realizaría la secretaría de transporte e infraestructura, que para todos ellos se presentó el certificado de disponibilidad presupuestal por \$36.000.000.00 en el rubro “Programa Integral Macroproyecto para rehabilitación zona riesgo cuenca Río Hacha Florencia”, en cada uno se adjunta fotocopia de la cédula y de la licencia profesional de topógrafo, salvo en el contrato 230 con Luis Obdulio Cediél Hernández (quien al parecer se desempeñó como topógrafo de Florencia), la póliza de cumplimiento, la aprobación de la póliza y el acta de recibo final de la obra, y están las cotizaciones de Álvaro Forero (contrato 232) y Félix Antonio García (contrato 229) aunque en el acta de acuerdo suscrita por los cuatro proponentes, pero no por el Secretario de infraestructura Carlos Alfonso Niño Santos, se indica que todos los oferentes presentaron sus propuestas, cada una por suma superior a \$3.000.000.00 el kilómetro lineal de obra -salvo las de Luis Obdulio Cediél (230) y Diego Hernán Gómez (231) que no fueron encontradas-, y “que analizados los precios propuestos, el Ingeniero Niño informa que se debe tomar un solo valor por kilómetro para todos, por lo cual

propone que el valor del kilómetro sea de tres millones de pesos (\$3.000.000.00), propuesta que luego de ser discutida por los proponentes es aceptada”, lo que indica que cada cual convino disminuir a \$3.000.000.00 el precio de su oferta por kilómetro lineal.

En la citada acta de acuerdo, se consignó que *“para conocer el comportamiento del río y de las quebradas, se debe realizar el levantamiento topográfico y batimétrico en un mismo lapso de tiempo entre los proponentes y la administración departamental, buscando que éste sea el menor posible”*.

Se agregó que *“el Ingeniero Niño propuso, que debido a que se debe disminuir el tiempo de elaboración del levantamiento y que éste se debe realizar en el mismo lapso de tiempo, se divida en tramos los cauces a los cuales se les va a realizar el estudio, para que cada proponente tome uno similar en distancia y sean ejecutados a la vez”*.

En opinión de la Sala, este convenio que al parecer se llevó a cabo de manera previa a la suscripción de los contratos, no tuvo como propósito afectar los principios de economía o transparencia en la contratación, sino todo lo contrario. Esto si se da en considerar que las ofertas de contratación de cada uno de los proponentes estaba fijada en cuantía superior a los tres millones de pesos el kilómetro y lo que hicieron, de común acuerdo a iniciativa de la Gobernación, fue disminuir el monto de la propuesta para ajustarla a tres millones de pesos el kilómetro de obra y de esta manera permitir que todos los proponentes pudieran participar simultáneamente en su

ejecución y en igualdad de condiciones, dada precisamente la urgencia de realizar los estudios sobre la totalidad del trayecto en orden a iniciar posteriormente las obras de dragado sobre el cauce del río y las quebradas, antes de la llegada de la temporada invernal, pues ello impediría no sólo la realización de los estudios técnicos sino de las obras que con base en ellos se habrían de contratar.

A este respecto cabe recordar que cuando se interrogó a Carlos Alfonso Niño Santos<sup>120</sup>, secretario de infraestructura de entonces, sobre el particular dijo: *“en relación a la falta de documentos he manifestado que en muchas carpetas de los contratos realizados en el año 2002 y 2003 que reposaban en la Secretaría de Transporte, no se encuentran muchos de los documentos. Es así que me vi en la obligación de acudir a los archivos de tesorería, ya que éstos sirvieron de soportes para los pagos realizados. Ahora, es posible que yo haya firmado un acta ya que estábamos ante la necesidad de realización de estos levantamientos con el fin de establecer las obras de mitigación a contratar, y de esta manera evitar que se presentaran situaciones de inundación en la ciudad de Florencia”*.

Agregó, además que: *“En primer lugar la Secretaría de Transporte e Infraestructura le manifestó en varias ocasiones al Jefe de Presupuesto de la Gobernación de Caquetá OSCAR AGUDELO, quien murió el año pasado (lo asesinaron en la vía Belén –Morelia), que se requerían diferentes certificados de disponibilidad presupuestal, ya que se requería realizar diferentes contratos, obteniendo respuesta negativa ya que él sustentaba que debido al sistema utilizado en presupuesto no lo podía hacer, ese manera muy terco. Es por eso que en este caso aparece un solo certificado de disponibilidad presupuestal. En relación a la ejecución del contrato, puedo dar fe que los mismos se realizaron en su totalidad ya que con estos*

---

<sup>120</sup> Fls. 77 y 77 cn. 3 Fiscalías.

*resultados se procedió a realizar el estudio técnico e hidráulico del cauce del río Hacha y la quebrada La Perdiz que permitieron definir los trabajos que se requerían para mitigar el impacto de las inundaciones en los barrios La Floresta, El Guamal, y Juan XXIII Bajo. La existencia de los documentos mencionados en la pregunta son evidentes, porque tesorería departamental no realizaba pago alguno si éstos no estaban anexos a la cuenta de pago, y como fueron pagados se tiene como cierta su existencia. La señora DORIS ESCARPETA era bastante estricta en ese sentido”.*

Es de advertir, además, que las motivaciones que pudieron tener los contratistas para haber suscrito la referida acta, bien habrían podido ser dilucidadas por los propios protagonistas que aparecen firmándolas, sea para respaldar la tesis del acusado sobre el cumplimiento de los requisitos legales, avalado por el secretario de infraestructura, la tesorera de la época, incluso la jefe de archivo, pero ante el fallecimiento del jefe del departamento jurídico y del de presupuesto, ningún esfuerzo hizo la Fiscalía para citar y hacer comparecer con el fin de escuchar el testimonio de los cuatro proponentes, quedando así en el ambiente sólo inquietudes de lo que realmente pudo haber sucedido.

En cualquier caso, observa la Sala, como con tino es puesto de presente por la Procuradora Delegada, que ni aun sumando la totalidad de los valores pactados en los cuatro contratos, el resultado final daría para afirmar que hubo fraccionamiento del objeto contractual con el fin de eludir la licitación pública, pues para que esto pudiese haber sucedido, se requería que la sumatoria de las cuatro órdenes de prestación de servicios, hubiese superado la cifra de \$123.600.000.00, cuestión que aquí no sucede, pues apenas

llegan a \$36.000.000.00 posibilitando así la contratación directa por ser la cuantía inferior a aquella suma.

Lo hasta ahora expuesto no significa que la Sala dé por zanjada la discusión en torno al posible fraccionamiento del objeto contractual, cuestión que por razones metodológicas abordara en capítulo separado y de manera conjunta con el análisis del mismo tópico en torno a los contratos de alquiler de paladragas.

**4.5.-** Respecto del contrato de obra pública No. 012 de 2003 del 13 de marzo de 2003 por la suma de \$12.000.000.00 para el retiro y traslado de material rocoso del río Hacha hasta las orillas del mismo y que obra a folios 78 y ss. del anexo No. 6, se atribuye por los investigadores del CTI y en la acusación por la Fiscalía, que en la documentación aportada no aparecen las invitaciones ni las propuestas, tampoco existen documentos que refieran la existencia de evaluaciones. Mencionan que el contrato fue suscrito el 13 de marzo de 2013, el acta de recibo final está sin fecha y el acta de liquidación es de 27 de marzo de 2003, no hay informes del contratista ni tampoco del interventor.

4.5.1.- Como resultado de revisar la Sala la documentación allegada, lo primero que advierte es que como la cuantía de la contratación no superaba los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2003, dado que se podía ubicar dentro de los contratos de menor cuantía, para su formalización no requería realizar licitación pública

pudiendo ser celebrado en la forma de contratación directa como se hizo.

Ahora bien, como quiera que la liquidación del contrato la realizó el secretario de transporte e infraestructura y no el Gobernador, ningún cuestionamiento podría caberle a éste por las eventuales irrregularidades que se pudieren presentar en dicho trámite, máxime si la Tesorera departamental Dolly Ortiz Scarpeta, sostuvo que en la oficina del Gobernador no se liquidaban contratos porque ese tema no era de su competencia, y en el documento contractual se precisa que la interventoría la debía realizar la persona que designara la Secretaría de Transporte e Infraestructura.

En torno a este punto, es de advertir, no obstante, que pese al evidente respaldo hacia su ex jefe de parte de la tesorera, para la Sala su dicho debe tomarse con beneficio de inventario, atendiendo el hecho de que a la Tesorera también le competía intervenir en el trámite pre y post contractual, y que su responsabilidad podría verse comprometida si procedía a pagar sin verificar que todo el trámite se hubiere llevado a cabo conforme a la normativa vigente, como igual podía sucederle al gobernador si se hubiera demostrado que estuvo controlando el proceso contractual incluso hasta su liquidación, cuestión que aquí no se ofrece manifiesta.

Observa la Corte, además, que hacen parte del documento contractual los términos de referencia, la propuesta presentada por el contratista, las pólizas de garantía, las especificaciones técnicas detalladas del proyecto, los planos y diseños

correspondientes, y se precisa que para dar inicio al contrato debía integrarse un comité veedor integrado por la comunidad.

Se advierte asimismo que se presentó certificado de disponibilidad presupuestal por \$12.000.000.00 en el rubro “Financiación proyectos varios en el sector prevención y atención de desastres”, obra el visto bueno del departamento jurídico, y figuran 3 cotizaciones de la hora de cargador Caterpillar. Asimismo hay acta de evaluación previa, acta de conformación de la veeduría ciudadana. De igual modo acta de inicio, y acta de recibo final, la cual, si bien carece de fecha si obra carta de 04 de abril solicitando el pago con base en ella, y acta de liquidación suscrita el 27 de marzo por el secretario de transporte como interventor.

A este respecto es de destacar la versión de Carlos Alfonso Niño Santos quien fungió como interventor designado y además suscribió el acta de inicio de las obras, cuando dijo<sup>121</sup> que lo que se presentó fue un inadecuado manejo del archivo en la secretaría de transporte después de su retiro en el año 2003, ya que todos los documentos sí existieron, como se confirma por el hecho de que todos los contratos fueron cancelados por lo que dichos documentos debieron adjuntarse a la orden de pago, como en el mismo sentido fue aducido por el acusado y respaldado por el dicho de la tesorera y la jefe de archivo de la gobernación.

Y si bien estos últimos declarantes podrían tener algún interés en faltar a la verdad en torno a las razones por las

---

<sup>121</sup> Fls. 80 cn. 3 Fiscalías.

cuales los investigadores de la Fiscalía no hallaron los documentos soporte que echaron de menos y con los cuales se habría acreditado la inmaculación del trámite contractual según la tesis defensiva, lo cierto del caso es que como la acusación contra el Gobernador se formula por no haber verificado el cumplimiento de los requisitos legales sustanciales en el trámite, celebración y liquidación de los contratos suscritos con el propósito de mitigar los efectos de la temporada invernal, imputación que también podría cobijar a todos aquellos servidores públicos que de una u otra manera con conocimiento y voluntad contribuyeron a su realización, da lugar a afirmar que sus dichos no pueden ser tomados en términos absolutos de credibilidad por provenir de testigos imparciales y ajenos a los hechos, cuando en verdad pueden estar mintiendo no sólo para proteger a su antiguo jefe, sino a ellos mismos de una eventual responsabilidad penal a título de coautores impropios del delito materia de investigación y juzgamiento.

De esta suerte, la Sala encuentra que la certeza de la realización de la conducta atribuida se vuelve poco menos que gaseosa, máxime si la Fiscalía omitió citar a declarar a los proponentes y al contratista, para escuchar su versión sobre las circunstancias en que se llevó a cabo la convocatoria, la presentación de propuestas, la evaluación, la adjudicación, ejecución y liquidación del mismo, todo cual habría podido contribuir a brindar claridad sobre lo realmente acontecido.

**4.6.-** Respecto del contrato de compraventa No. 016 de 8 de abril de 2003 por la suma de \$13.200.000.00 que obra a

folios 61 y ss. del anexo No. 6 cuyo objeto es la compra de mallas para gaviones, se atribuye por los investigadores del CTI y por la Fiscalía en la acusación, que en la etapa precontractual no aparecen las invitaciones y las propuestas tampoco están soportadas; que no existen evaluaciones y que el contrato se suscribe el 8 de abril de 2003, el acta de iniciación de las obras está sin firma y el acta de recibo final es de 12 de abril de 2003, no existiendo acta de liquidación del contrato, tampoco informes del contratista ni del interventor.

**4.6.1.-** Como la cuantía de la contratación es inferior a 100 salarios mínimos legales mensuales para el año 2003, acorde con las disposiciones arriba mencionadas, la forma directa de contratación, sin requerir licitación pública, resultaba procedente, conforme se procedió por parte de la gobernación.

Observa la Sala, además, que dentro de la documentación encontrada por los investigadores se hallan 4 cotizaciones, se evidencia acta de evaluación previa suscrita por el secretario de transporte, se incluye el certificado de disponibilidad presupuestal para el rubro “financiación proyectos varios: sector prevención y atención de desastres”, el objeto del contrato es compra de mallas de gavión, cuenta con el visto bueno del departamento jurídico y se aprecia acta de recibo final de la obra suscrita por el interventor.

Cierto es, como se indica en la acusación, que en la actuación no se observan los referidos documentos, pero ello por sí mismo no es indicativo de la transgresión de los

requisitos legales esenciales. Lo primero, en razón a que en desarrollo de las labores investigativas se pudo establecer la desorganización y falta de control en archivo de los referidos contratos, y, lo segundo, por cuanto la Fiscalía tampoco intentó obtener el testimonio de la representante legal de la empresa contratista en orden a tratar de resolver las inquietudes advertidas.

En todo caso, como acertadamente ha sido puesto de presente por la Delegada del Ministerio Público en su alegato final, lo que la actuación evidencia es incertidumbre por oposición a la certeza requerida por el ordenamiento para proferir fallo de condena, sin que la Sala pueda dejar de patentizar que ningún cuestionamiento se ha hecho por parte del ente acusador en cuanto a los costos de la contratación, el respeto por los precios de mercado, la identidad de los proponentes, la autenticidad de la documentación presentada o el cumplimiento del objeto pactado.

Lo hasta ahora expuesto no significa afirmar categóricamente por parte de la Sala, como pudiera llegarse a entender, obviamente de manera errada, que en éste y la generalidad de los contratos materia de investigación no se observan inconsistencias derivadas de la falta de documentación de respaldo del trámite contractual con apego a los requisitos legales de carácter sustancial, pues fue precisamente tal ausencia la que dio origen a la investigación penal, sino que lamentablemente dada la precaria y tardía realización de las pesquisas por parte de la Fiscalía, se dio lugar a que varios de tales documentos no hubieran sido

oportunamente encontrados o que los otros hubiesen desaparecido accidental o dolosamente para encubrir eventuales responsabilidades penales de todos y cada uno de los intervinientes en el trámite contractual a cargo de la administración departamental de Caquetá por la época de los acontecimientos, generando la consecuente incertidumbre de lo realmente acontecido.

**4.7.-** En cuanto tiene que ver con el contrato de obra pública No. 019 de 24 de abril de 2003 por la suma de \$12.900.000.00 que obra a folios 28 y ss. del anexo No. 6 para la construcción de un piedraplen en la quebrada La Perdiz y acomodación de material extraído de su cauce en los márgenes del sector de los barrios Juan XXIII Bajo y Guamal, es de recordar que los investigadores del CTI y la Fiscalía en la acusación observan que en la etapa precontractual no aparecen las invitaciones a contratar ni las propuestas presentadas, tampoco existen las evaluaciones de éstas y que el contrato se suscribe el 24 de abril de 2003, el acta de iniciación de las obras está sin firma, las actas de recibo final y de liquidación del contrato son del 28 de mayo de 2003, y tampoco existen informes del contratista ni del interventor.

4.7.1.- La Sala advierte que en relación con este contrato, ningún reparo merece formular por haberse acudido a la forma directa de contratación por menor cuantía y no a la licitación pública, pues el monto del convenio permitía esta posibilidad.

También, que en la actuación obran 2 cotizaciones, una presentada por Gerardo Cárdenas y otra por José Uriel Orozco;

asimismo hay acta de evaluación previa suscrita por el secretario de transporte, en donde se mencionan la necesidad de la contratación, las condiciones del contrato, el soporte técnico y económico del mismo y el análisis de riesgo de contratación, sobre lo cual nada se dice en el informe de la Fiscalía.

Igualmente obra el certificado de disponibilidad presupuestal para el rubro relativo a la financiación de proyectos varios: sector prevención y atención de desastres; el documento contractual cuenta con el visto bueno del departamento jurídico, el acta de conformación de la veeduría ciudadana, la póliza de garantía de cumplimiento, hay acta de recibo final de la obra por parte de la comunidad de 23 de mayo de 2003 así como por el interventor del 28 siguiente; también figura el acta de liquidación suscrita por el interventor, entre otros documentos.

Lo anterior indica que si la liquidación del contrato no fue realizada por el acusado, en principio ninguna irregularidad en dicho trámite podría serle atribuida si se acogiese integralmente la excusa defensiva y el respaldo que a la misma trató de darle la tesorera departamental Dolly Ortiz Scarpeta al afirmar que en la oficina del gobernador no se liquidaban contratos porque ese tema no era de su competencia, pero como la imputación de la Fiscalía es por no haber verificado el cumplimiento de requisitos legales también en el acto de liquidación con eventual compromiso penal también de la testigo, su dicho no puede merecer el entero crédito que la defensa aspira se le otorgue.

Ahora, si bien no se observan los documentos faltantes relativos a la invitación a presentar propuestas ni la evaluación de éstas, esto no significa que dichos trámites no se hubieren llevado a cabo, toda vez que repetidamente ha sido puesto de presente que algunos de los documentos que inicialmente fueron extrañados por la Fiscalía posteriormente fueron encontrados, en tanto que otros definitivamente no lograron tal cometido, de una parte, por el desorden imperante en el sistema de archivo y, de otra, el tiempo transcurrido desde la ocurrencia de los hechos hasta cuando se decidió abordar la investigación incrementó el riesgo de desaparición real o ficticia de mucha de la evidencia requerida.

Si a esto se suma el fallecimiento de funcionarios que hubieren podido brindar la explicación correspondiente, y la falta de citación a declarar de los oferentes y contratistas para que aclararan los pormenores que ahora se echan de menos, pues es claro que la incertidumbre sobre lo verdaderamente ocurrido permanece latente, sin que ahora haya modo de desvelarla.

**4.8.-** Respecto del contrato de obra pública No. 020 de 29 de abril de 2003 por la suma de \$13.000.000.00 que obra a folios 1 y ss. del anexo No. 6 cuyo objeto es el transporte de piedra grande para la construcción de un piedraplen, se recuerda que los investigadores del CTI y la propia Fiscalía como irregularidades evidencian que en la etapa precontractual no aparecen invitaciones ni propuestas; no existen evaluaciones de las mismas; el acta de iniciación de las obras está sin firma y las actas de recibo final y de liquidación

del contrato son de 10 de junio de 2003; tampoco existen informes del contratista ni del interventor.

4.8.1.- Además de no encontrar reparo alguno a la forma directa de contratación atendiendo la cuantía, ni en cuanto a que la fecha del recibo final de la obra sea la misma del acta de liquidación del contrato, la Sala observa que entre la documentación aportada obran 2 cotizaciones, una de Oscar Agudelo Aguilar y otra de Gilberto Jesús Narváez Paredes, hay acta de evaluación previa suscrita por el secretario de transporte indicando que la contratación se justifica toda vez que se requiere transportar la roca que se está retirando por el cargador en el cauce del río Hacha, frente al barrio la Vega, y del cauce de la quebrada La Yuca, debido a la distancia que se presenta desde el sitio de extracción de las rocas y el de construcción del piedraplén.

También se aprecia que obra el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal y se realizó el respectivo registro del contrato para el rubro financiación proyectos varios: sector prevención y atención de desastres. Tiene el visto bueno del departamento jurídico y además obra el acta de recibo final de la obra suscrita por la comunidad y el interventor quien igualmente liquida el contrato.

La Sala observa que aunque ciertamente en los documentos anexos a los contratos no aparecen los relacionados con la invitación, las propuestas presentadas, como tampoco los informes del contratista ni del interventor, es lo cierto que sola la falta de ellos no resulta suficiente para

demostrar en grado de certeza la celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales sustanciales.

Esto si se tiene en cuenta que, como ha sido repetidamente visto, el argumento defensivo se ha basado fundamentalmente en sostener que la totalidad de los requisitos contractuales siempre se cumplieron a cabalidad pues de lo contrario ningún contrato podía ser pagado por la tesorería departamental donde se efectuaba el último filtro, y que posiblemente los documentos de respaldo pudieron haberse extraviado, lo cual encontró algún tipo de corroboración en el hecho de que algunos requisitos que inicialmente eran echados de menos por la Fiscalía en el primer informe presentado por los investigadores, aparecieron posteriormente en el segundo, estableciéndose finalmente que algunos pudieron haberse extraviado ante la eventual falta de un adecuado sistema de archivo.

Pero esto que observa la Sala no puede ser afirmado con criterio de verdad absoluta, toda vez que quienes hicieron dicha sugerencia, podrían tener interés en que tales documentos se dieran por desaparecidos ante la evidente posibilidad de verse también involucrados penalmente por haber intervenido en las fases preparatorias, concomitantes y posteriores de una contratación presuntamente violatoria de los requisitos legales sustanciales, y por eso acudieron al expediente de faltar a la verdad diciendo que todos los requisitos fueron satisfechos pero la prueba demostrativa de tal aserto desapareció de los archivos, lo cual podría haberse venido a menos si la investigación de la Fiscalía hubiere sido adelantada en

oportunidad y de manera completa, siendo esto precisamente lo que la Sala extraña.

**4.9.-** Respecto del contrato de alquiler No. 075 de 28 de octubre de 2003 que obra a folios 113 y ss. del anexo No. 8 por la suma de \$9.480.000.00, cuyo objeto es el alquiler de una retroexcavadora para el retiro de material rocoso duro en el río Hacha a fin de mejorar el rendimiento de la paladraga que opera en ese sector, como irregularidades advertidas por parte de la Fiscalía se atribuye que en la etapa precontractual no aparecen las invitaciones ni las propuestas presentadas; que no hay evaluación de las propuestas y que el contrato se suscribe el 28 de octubre de 2003, el acta de iniciación de las obras es de 25 de noviembre de 2003 y las actas de recibo y de liquidación del contrato son de 30 de diciembre de 2003, y no hay informes de contratista ni del interventor.

**4.9.1.-** Como primera medida, observa la Corte que al no superar el monto del contrato los 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2003, y no rebasar el 10% de la menor cuantía para la contratación en el departamento de Caquetá, ninguna irregularidad se advierte por haberse optado por la contratación directa y no por la licitación pública, toda vez que la legislación sólo exigía por entonces la presentación de una oferta, el contrato escrito y el análisis de precios de mercado.

Se evidencia, además, que al proceso contractual se allegaron 3 cotizaciones por parte de los señores Gustavo Arias Medina, Alex Moisés Romero y Víctor Julio Castro Medina, en

donde se ofrecía los servicios del tipo de vehículo, la marca, el modelo y el valor de hora de alquiler; además se observa, la existencia de acta de evaluación previa suscrita por el secretario de transporte, en donde se establece que la finalidad de la contratación es terminar de construir los gaviones que protegen los jarillones que se han realizado con las paladragas, para lo cual se debe suministrar el material de piedra a la comunidad que lo requiere, por estar realizando la adecuación.

También obra el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal para el rubro financiación proyectos varios: sector prevención y atención de desastres; cuenta con el visto bueno del departamento jurídico; y, además, hay acta de recibo final de la obra y de liquidación suscritas por el interventor Carlos Alfonso Niño Santos, Secretario de Transporte e Infraestructura.

En principio ningún reparo podría formular la Sala al Gobernador Muñoz Parra pues a su modo de ver no constituye inconsistencia sustancial relevante el que tanto el acta de recibo final como de la liquidación del contrato tengan la misma fecha, máxime si no se trataba de un asunto de mayor complejidad que ameritara contar con un tiempo superior.

Y si bien, habría sido importante conocer si en verdad hubo invitación a presentar propuestas y la manera como éstas fueron evaluadas, lo cierto del caso es que la Fiscalía no realizó labores en orden a localizar oportunamente los proponentes y escuchar sus declaraciones sobre los puntos que generaron inquietud, incluso aportar los documentos de respaldo de

haber ellos existido. Lamentablemente esto no fue lo que se hizo y la incertidumbre sobre lo verdaderamente sucedido permanece en el ambiente, pues tanto el acusado como su secretario de transporte e infraestructura dijeron estar seguros de haberse cumplido todos y cada uno de los requisitos que la ley de contratación exige, sólo que al parecer la documentación de respaldo no fue encontrada por los investigadores.

Y es que no puede olvidarse que la supuesta o real pérdida de tales documentos, resultaba beneficiosa no sólo a los intereses del acusado por fundar en ella su excusa defensiva, sino a los de los funcionarios que lo acompañaron en la administración departamental y que también podrían verse comprometidos en el trámite, celebración y liquidación de unos contratos en los que supuestamente se transgredieron requisitos legales sustanciales, de ahí que la Sala no pueda otorgarle a sus dichos el mérito persuasivo que la defensa reclama, pero tampoco demeritar sus dichos como lo persigue la Fiscalía, máxime si ésta no actuó oportuna y acuciosamente en el recaudo de la totalidad del cúmulo probatorio que le habría permitido demostrar la hipótesis en que fundó la acusación.

**4.10.-** Respecto del contrato de obra pública No. 080 de 26 de noviembre de 2003 por la suma de \$9.500.000.00 cuyo objeto fue el transporte de piedra en el río Hacha para la construcción de gaviones, como se recuerda, en la acusación es materia de cuestionamiento que no aparezcan las invitaciones, las propuestas presentadas, ni la evaluación de las mismas y que pese a que el contrato se suscribe el 26 de

noviembre de 2003, no hay el acta de iniciación de las obras y el acta de recibo final por parte de la gobernación es de 9 de marzo de 2004, no existe acta de liquidación del contrato, como tampoco informes del contratista o del interventor.

**4.10.1.-** Al igual que sucede con el caso que antecede, al no superar el monto de \$9.960.000.00 equivalente a 30 salarios mínimos legales mensuales, la contratación podía calificarse como de mínima cuantía que sólo requería la presentación de una oferta, el contrato escrito y el estudio de los precios de mercado. En este caso se observa que se presentaron 3 cotizaciones por los señores Essáin Buriticá Bermeo, David Cabrera Cabrera y Luis Carlos Guzmán Anacona; que hay acta de evaluación previa suscrita por el secretario de transporte quien técnicamente plantea la necesidad de terminar de construir el muro de contención en gaviones, soportado por el material del jarillón con el objeto de disminuir el impacto de la corriente del río Hacha sobre el mismo. También obra el certificado de disponibilidad presupuestal para el rubro financiación proyectos varios; sector prevención y atención de desastres. Cuenta con el visto bueno del departamento jurídico, y hay acta de recibo final de la obra por parte de la comunidad y del interventor en el año 2004.

Y, no obstante que no obran en el expediente los documentos que la Fiscalía echa de menos en la resolución de acusación, ello no significa que pueda llegarse a sostener con criterio de verdad que dichos requisitos no se hubieren satisfecho, pues, como ha sido reiteradamente afirmado por el

acusado en su diligencia de versión, la indagatoria y la vista pública, así como por el secretario de transporte e infraestructura de entonces, en versión más o menos coincidente con las de la tesorera y la jefe de archivo, que los documentos pudieron haberse extraviado ya que ningún contrato se pagaba si no se acreditaba el cumplimiento de la totalidad de los requisitos legales.

En este sentido, ilustrativa resulta la comunicación el 25 de febrero de 2004 del jefe del departamento jurídico de la gobernación a la interventora del aludido contrato, al indicar que:

*“En su calidad de interventor del contrato, se le ha encomendado la labor, entre otras, de hacer seguimiento de las obligaciones a cargo del contratista, en especial el cumplimiento del objeto contratado. En ese sentido, si el anterior interventor no cumplió de manera adecuada sus obligaciones, se puede ver avocado (sic) a las investigaciones por omisión en el cumplimiento de sus funciones, **sin perjuicio de que el actual interventor busque mecanismos para esclarecer las reales condiciones en que se ejecutó el contrato, para lo cual puede acudir a los veedores de la contratación y a la misma comunidad beneficiaria de las obras, así como a la documentación que repose en manos del contratista. En general el interventor debe buscar los mecanismos que le permitan tener elementos de juicio para establecer, insistimos, las reales condiciones de ejecución del contrato**”* (se destaca).

Así se patentiza aquello que la Sala no ha hecho más que destacar, la deficiencia investigativa de la Fiscalía pese la complejidad de este tipo de actuaciones, pues en lugar de haber ido hasta el fondo del asunto, se conformó con llevar a juicio al acusado casi quince años después de ocurridos los hechos, con base en la precaria documentación desordenadamente recaudada.

En todo caso, como quiera que la obra fue recibida y el contrato liquidado en marzo del 2004 cuando el Doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ había dejado de ser Gobernador del Departamento de Guainía, ninguna actuación irregular podría serle atribuida en relación con la fase de liquidación del contrato, cuestión sobre la cual la Fiscalía no hizo pronunciamiento alguno y sin embargo insistió en atribuirle responsabilidad penal también en dicha fase.

**4.11.-** Con respecto del contrato No. 082 de 26 de noviembre de 2003 por la suma de \$91.425.000.00 que obra a folios 1 y ss. del anexo No. 8 con el objeto de alquilar una paladraga para el mejoramiento del flujo del caudal del río Hacha, la Fiscalía reprocha que dentro la documentación hallada no aparecen estudios de factibilidad, ni invitaciones a contratar, ni la propuesta presentada es la ganadora. Cuestiona que de los documentos aportados por el contratista el certificado de cámara de comercio tiene fecha de matrícula el 22 de octubre de 2003 y el contrato es suscrito el 26 de noviembre siguiente. Agrega que no obra informe del contratista sobre el manejo del anticipo, el acta de iniciación de obras se suscribe el 9 de enero de 2004, y el acta de recibo es de 30 de marzo de 2004 y no existe acta de liquidación del contrato, no hay informes del contratista ni del interventor.

4.11.1.- Varios comentarios debe realizar la Sala sobre estas consideraciones. El primero, relacionado con la cuantía de la contratación que al no superar los 300 salarios mínimos legales mensuales, autorizaban a la administración acudir al sistema de contratación directa de menor cuantía para lo cual

se exigía la celebración de un contrato escrito, un certificado de calidad, la publicación de los términos de referencia y del pliego de condiciones en la página web o aviso en diario de amplia circulación, la adjudicación en audiencia pública, y el manejo del anticipo en cuentas separadas a nombre del contratista y la entidad contratante.

El segundo, que el pliego de condiciones o términos de referencia fue publicado en la página web, como de ello se da constancia en el folio 36 del anexo número 8, sólo que el contratista expresó haber tenido inconvenientes técnicos para realizar la inscripción por ese medio por lo cual solicitó que le fuera aceptada en la forma tradicional.

El tercero, que la inscripción del contratista en la Cámara de Comercio tuvo lugar el 14 de septiembre de 2001, sólo que la expedición del certificado ocurrió el 22 de octubre de 2003, acreditando experiencia en el tema de dragados y canales, entre otros aspectos.

Y, el cuarto, que si la obra se inició el primero de enero de 2004, cualquier cuestionamiento que pudiera formularse sobre las fases de ejecución y liquidación del contrato no podrían ser atribuibles al doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, precisamente por haber dejado de ser Gobernador del departamento de Caquetá el 31 de diciembre de 2003, lo cual patentiza una vez más la ligereza con que se abordó la investigación y se formuló la acusación por parte de la Fiscalía.

Cabe advertir, en todo caso, que en la actuación obra la cotización presentada por el contratista, la conformación de la veeduría ciudadana y la designación de interventora, el control de las horas de trabajo realizadas, acta de recibo final de la obra y un acta de liquidación financiera del contrato.

Entonces, si en la página web de la gobernación apareció la invitación a presentar propuestas, lo lógico es que las mismas y demás documentos deberían estar incluidos allí, lo cual lamentablemente no fue objeto de verificación o descarte por el órgano pesquisador, situación que aunada al desgüeño administrativo en el manejo de los archivos de la contratación, generan verdaderas dudas sobre de parte de quién se halla la verdad de lo acontecido: si de la Fiscalía al asegurar que no se cumplió la totalidad de los requisitos sustanciales que la ley exige, o de la defensa que aduce haberles dado cabal cumplimiento.

**4.12.-** En cuanto hace al convenio de participación comunitaria 08 de 29 de abril de 2003 por la suma de \$100.000.000 celebrado entre la Gobernación y las Juntas de Acción Comunal de los barrios Isla 20 de Julio, Ángel Ricardo Acosta, San Judas, Siete de Agosto, Raicero, Vista Hermosa, El Guamal, Floresta, Juan XXII Bajo, Idema, Obrero, San Luis, y Los Comuneros del municipio de Florencia, que obra a folios 32 y ss. del anexo No. 10, la Fiscalía censura que no existen los informes quincenales del contratista sobre el desarrollo de los trabajos y de la inversión que se comprometieron dentro del texto del contrato; que tampoco hay informes sobre la inversión de los recursos; que no hay acta de iniciación de los trabajos; que el acta del informe final es de agosto 9 de 2003; no hay

acta de liquidación del convenio y no hay informes del interventor.

4.12.1.- En relación con este convenio de participación, a más de lo ya dicho en relación con la aplicabilidad de lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley 743 de 2000, conforme el alcance dado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-126 de 2016, cabe mencionar, en primer lugar, que pese a superar el monto máximo de menor cuantía para el año 2003, correspondiente a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes al haber sido celebrado con varias juntas de acción comunal, se posibilitaba este tipo de convenios atendiendo lo previsto por el artículo 1° del Decreto 777 de 1992 sobre contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro para impulsar programas y actividades de interés público.

De la revisión de la documentación allegada, se encuentra la relación de las jornadas realizadas por el personal que participa en la obra, con nombre, número de cédula y firma; figura el acta de constitución de la veeduría ciudadana; la relación de gastos logísticos para la alimentación de las personas que colaboran con la mano de obra no calificada, suscrita por el presidente de la JAC y el asesor de la gobernación ante la comunidad; obran los estudios previos donde se establece que se realizará bajo los parámetros de los Decretos 0777 y 1403 de 1992, por cuanto las juntas de acción comunal son entidades privadas sin ánimo de lucro.

El contrato además cuenta con el visto bueno del departamento jurídico, obra el acta de constitución de la

veeduría ciudadana, se establece que la interventoría sería asumida por la Secretaría de transporte e infraestructura a la cual se le otorga el deber de exigir los documentos soportes de las inversiones con cargo a los dineros del departamento; se evidencia la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal con cargo al rubro financiación de proyectos varios sector atención y prevención de desastres; asimismo, obra la póliza de seguro de cumplimiento y aparece la relación de gastos aprobada por el asesor del gobernador en la obra comunitaria.

Ahora bien, cierto es que en los documentos adjuntos al convenio celebrado no figuran los informes quincenales que la Fiscalía extraña, aunque sí la continua relación del personal que participa con mano de obra no calificada en la construcción de los gaviones, con nombre, documento de identidad y firma; y que tampoco existe acta de inicio de los trabajos y no obra acta de liquidación del convenio ni informe del interventor, pero observa la Sala que frente a dichos cuestionamientos el doctor MUÑOZ PARRA adujo en la diligencia de versión que alcanzaba a recordar que se presentaron informes muy completos, firmados incluso por varios miembros de las juntas de acción comunal participantes. Aseguró asimismo que el convenio fue tan transparente, que la misma comunidad fue la protagonista en la ejecución de la obra, ya que el departamento solamente actuó como un coadyuvante en el proceso, todo lo cual, también eventualmente podría ser cierto si se hubiera obtenido prueba de respaldo, pero ni siquiera la Fiscalía que estaba en la ventajosa posición de hacerlo, escuchó el testimonio de

quienes figuraban suscribiendo el acta de constitución de la veeduría ciudadana, así no hubiera podido localizar a HERNANDO CORREA SALAZAR, quien intervino en la firma del convenio, en representación de las juntas de acción comunal.

Al no haber procedido en la forma que la Sala observa, permitió que la precaria información recaudada, impidiera alcanzar el grado de certeza requerido para afirmar la responsabilidad penal del acusado.

La Sala no pasa por alto, que el secretario de transporte e infraestructura de entonces Carlos Alfonso Niño Santos, en relación con las inconsistencias advertidas por los investigadores del CTI posteriormente plasmadas como fundamento de la resolución de acusación, dijo recordar haber sido interventor de al menos un convenio con las juntas de acción comunal, ya que debía estar pendiente de las acciones que realizaban los miembros de dichas organizaciones solidarias, *“es por eso que me acuerdo que realicé más de un informe del desarrollo de este convenio y dichos informes quedaron dentro de la carpeta del mismo convenio en los archivos de la Secretaría de Transporte e Infraestructura. Con respecto a la razón de estas anomalías, manifiesto que las mismas pueden ser producto de una mala gestión de archivo realizada por las administraciones siguientes”*, pero, como ha sido repetidamente dicho, su versión de los hechos debe ser tomada con reserva, atendiendo que proviene de alguien cuyo ocultamiento de lo verdaderamente acontecido, podría resultarle beneficioso a sus intereses cuando eventualmente deba responder ante la justicia por estos mismos acontecimientos.

En cualquier caso la Sala considera oportuno señalar, que por parte de la Fiscalía no se pone en tela de juicio la realidad jurídica del convenio, la identidad de sus intervinientes, la validez de las pólizas de cumplimiento, la seriedad de los estudios previos que le sirvieron de fundamento y que sí fueron encontrados, ni mucho menos la autenticidad de las actas suscritas por el personal de la comunidad que figura realizando el aporte de mano de obra en la ejecución de la labor contratada, todo lo cual eventualmente favorecería al procesado frente a la acusación que la Fiscalía le formula.

**4.13.-** Respecto de la orden de pedido 149 de 29 de abril de 2003, por la suma de \$2.340.000.00 para el suministro de material para la construcción de gaviones en la quebrada la Perdiz, con el señor Rufino Millán representante legal del almacén Maderas El Chorro, la Fiscalía soporta la acusación en que no se encontraron ni las invitaciones ni el soporte de las propuestas; tampoco existe la evaluación de las ofertas, la orden de pedido está firmada sólo por el gobernador y no por el contratista, no aparece el certificado de proponentes, y no se encontró documento de entrada y salida del almacén de los elementos contratados.

4.13.1.- La Sala observa que conforme la normativa aplicable al caso, al no superar la orden de pedido los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se considera como contrato de mínima cuantía que no requiere registro de proponentes, tan sólo la presentación de una oferta, el contrato sin formalidades plenas y la orden de pedido suscrita por el ordenador del gasto.

Es de recordar, que en el informe 438696 de 31 de diciembre de 2008<sup>122</sup>, los investigadores del CTI precisaron que de la documentación aportada, no aparecen las invitaciones y las propuestas presentadas no aportan ningún otro documento soporte. No hay evaluaciones de las ofertas. La orden de pedido está firmada sólo por el gobernador. No aparece el CDP. La fecha de entrega de los materiales es del 6 de agosto de 2003 y el acta de recibo tiene la misma fecha. No hay acta de liquidación. No se designa interventor o supervisor.

Sin embargo, en la diligencia de inspección judicial realizada el 4 de mayo de 2010 en la Secretaría de Transportes de la Gobernación de Caquetá<sup>123</sup>, se da cuenta de haberse hallado el certificado de proponentes, el registro único tributario, registro presupuestal y el pago de la orden, así como el registro de entrada y salida del almacén.

En la orden de pedido suscrita por el gobernador se observa que hay evaluación previa de la contratación realizada por el secretario de transporte e infraestructura, donde se indica la necesidad, la definición técnica, incluidos los planos de lo que se va a realizar, la imputación presupuestal y el valor presupuestado, entre otros aspectos; también se aprecian tres cotizaciones, y el certificado de disponibilidad presupuestal, con lo cual varias de las supuestas irrregularidades advertidas por el acusador, quedan sin fundamento.

---

<sup>122</sup> Fls. 128 cn. 3 Fiscalía.

<sup>123</sup> Fls. 263 anexo. 12 Fiscalía.

Además, no encuentra la Sala irregularidad alguna en el hecho de que la orden de pedido aparezca suscrita sólo por el ordenador del gasto, en este caso el Gobernador Muñoz Parra, pues precisamente por razón de la cuantía, los requerimientos formales se reducen a su mínima expresión.

En cualquier caso, preciso se ofrece mencionar que según el gobernador acusado, si la orden de pago fue cancelada por la tesorería es porque contaba con todos los requerimientos legales, o, en otras palabras dicho, como en tal sentido fue indicado por el secretario de transporte e infraestructura de la época, *“Con relación a las presuntas irregularidades manifiesto que toda la documentación precontractual y contractual de dichos contratos se encontraban dentro de las carpetas de los mismos y que al salir de la administración, éstas quedaron en el archivo de la secretaria de transporte e infraestructura. Es de agregar, que si dichos documentos no existieron no se hubieran pagado los contratos por parte de la tesorería departamental”*<sup>124</sup> en versión que eventualmente podría servirle de respaldo, si no fuera por el interés que podría asistirle en faltar a la verdad dado el eventual compromiso penal por haber también participado en el trámite, celebración o liquidación de los contratos cuestionados, con transgresión de los requisitos legales de carácter sustancial que la ley exige para su validez jurídica.

Pero independientemente de lo anterior, observa la Sala de manera reiterada que la Fiscalía no formula cuestionamiento alguno en torno a la realidad de la contratación, la necesidad de la misma, la identidad y

---

<sup>124</sup> Fls. 84 cn. 3 Fiscalías.

existencia de los contratistas, la autenticidad de los documentos presentados, la existencia del objeto contratado y su correspondencia con los valores de mercado, tampoco osa sugerir siquiera, pues no obra ninguna prueba en ese sentido, que la contratación hubiere sido amañada para preferir a unos contratistas en detrimento de la igualdad de participación de otros, pues de haberlo hecho, la objetiva transgresión de los requisitos sustanciales que la ley de contratación exige, no admitiría discusión alguna.

Sus reparos son más de índole formal que sustancial y que en cualquier caso, si subsistiere alguna duda sobre el particular hubiera podido ser despejada con un acucioso trabajo investigativo de campo, visitando los locales comerciales que emitieron las cotizaciones y las facturas cambiarias, verificando la existencia de los elementos ofrecidos en venta, cotejando los precios de mercado, visitando las obras contratadas en compañía de peritos en arquitectura, ingeniería, hidrología, meteorología y ciencias afines, incluso entrevistando personalmente a todos y cada uno de los contratistas y proponentes o habitantes de las zonas de influencia de las obras realizadas, pero nada de ello se hizo.

Es por esto que la Sala no puede menos que concluir que la presunta realización del concurso de delitos de contrato de sin cumplimiento de requisitos legales por parte del gobernador acusado, quedó ayuna de demostración, en cuanto la precariedad investigativa realizada no logró acreditar en grado de certeza que los contratos materia de investigación y juzgamiento, se tramitaron, celebraron, ejecutaron o

liquidaron, con transgresión de los presupuestos sustanciales normativamente establecidos en la normas que rigen la contratación estatal y que éstos no fueron verificados por el ordenador del gasto.

**4.14.-** Las consideraciones que viene de realizar la Sala, resultan válidamente aplicables en relación con los reparos ofrecidos por los investigadores del CTI y la Fiscalía con respecto de las órdenes de pedido No. 128 de 17 de junio de 2003<sup>125</sup>, No. 127 de 17 de junio de 2003<sup>126</sup>, No. 076 de 14 de mayo de 2003<sup>127</sup>, No. 074 de 12 de mayo de 2003<sup>128</sup> y No 069 de 25 de abril de 2003<sup>129</sup>, toda vez que en todas ellas se formula el mismo tipo de cuestionamientos por parte de la Fiscalía, y respecto de todas ellas se ofrecen similares explicaciones de parte del procesado y el Secretario de Transporte e Infraestructura del Departamento de Caquetá por la época de los hechos, las cuales pueden verse cobijadas por el manto de sospecha en su veracidad, dado precisamente el interés que podría asistirles en encubrir la realidad de los acontecimientos por la posibilidad de generarles consecuencias jurídico penales dada su eventual participación en una actuación contractual desconocedora de los requisitos legales sustanciales.

Lo cierto es que la Fiscalía no citó a declarar a ninguno de los proponentes y contratistas de las referidas órdenes, en el propósito de dilucidar las circunstancias en que tuvieron

---

<sup>125</sup> Fls. 66 y ss. anexo 11.

<sup>126</sup> Fls. 52 y ss. anexo 11.

<sup>127</sup> Fls. 30 y ss. anexo 11.

<sup>128</sup> Fls. 19 y ss. anexo 11.

<sup>129</sup> Fls. 5 y ss. anexo 11.

conocimiento de las invitaciones a contratar, cuáles documentos presentaron, cómo se evaluaron las ofertas, quién o quienes realizaron la interventoría o supervisión, y cuál fue el funcionario que liquidó los contratos.

**4.14.1.-** Respecto de la orden de pedido 127 de 17 de junio de 2003<sup>130</sup> que obra a folios 52 y siguientes del anexo 11, para el suministro de materiales, en donde se le atribuye que no se encontraron ni las invitaciones ni las propuestas, y tampoco se aporta documento soporte en la etapa precontractual, no existe la evaluación de las ofertas, la orden de pedido está firmada sólo por el gobernador y no por el contratista, tampoco aparece el certificado de disponibilidad presupuestal, los materiales los recibe Octavio de Jesús Ordoñez sin fecha, no hay acta de liquidación y no se designó interventor ni supervisor.

En cualquier caso, a más de los documentos de que da cuenta el acta de inspección judicial practicada a la Tesorería del Departamento de Caquetá, y los allegados por los investigadores del CTI con los informes base de la acusación, oportuno se ofrece resaltar que conforme el cúmulo probatorio, los contratos tuvieron una debida justificación, estuvieron sustentados técnica, económica y financieramente, como de ello se da cuenta en los estudios previos que les sirvieron de sustento.

Es de advertir asimismo, que por parte de los organismos de control no se atribuye detrimento patrimonial alguno del

---

<sup>130</sup> Fls. 52 y ss. anexo 11.

departamento, a tal punto que ni siquiera se llega a sostener que no se contara con el correspondiente respaldo presupuestal, que los precios de los bienes y servicios contratados se hubieren alejado de los precios de mercado para la época de suscripción de los contratos, que los oferentes fueran personas, empresas o establecimientos de comercio inexistentes, o que la documentación aportada resultara espuria, o hubieren existido acuerdos con los contratistas para eludir el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, en cuyos eventos las explicaciones ofrecidas por el procesado, el secretario de transporte e infraestructura, la tesorera o la jefe de archivo de la gobernación, sobre las razones del no hallazgo de la documentación que la Fiscalía extraña, carecerían del más mínimo mérito persuasivo.

Pero como esto no es lo que sucede y no se hizo uso de los instrumentos al alcance para desentrañar lo verdaderamente acontecido, la Sala no encuentra el adecuado sustento probatorio para afirmar plenamente acreditada la realización de la conducta y la responsabilidad del acusado como para proferir fallo de condena en su contra, por razón de un presunto concurso delictivo de celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tan sólo por no haberse hallado ciertos documentos de respaldo, que eventualmente pudieron haber existido pero que desaparecieron en circunstancias que tampoco fueron investigadas a profundidad.

No desconoce la Sala la posibilidad de que el Gobernador acusado hubiere pretendido llevar a cabo procesos

contractuales orientados a satisfacer la necesidad de mitigar los desastres ocasionados en temporada invernal por el desbordamiento del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina, La Yuca y El Dedo, en la ciudad de Florencia, mediante la realización de obras con participación activa de la comunidad destinataria de las mismas, y que fueron objeto de consideración en el Plan de Desarrollo Departamental, incluidos en el presupuesto, y para lo cual se pudieron haber practicado los estudios técnicos, económicos y financieros, correspondientes por parte de la Secretaría de Transporte e Infraestructura, pero ello en manera alguna podría ser entendido como patente de curso en orden a la posibilidad de desconocer la exigencia de cumplir la totalidad de los requisitos legales esenciales que la ley de contratación prevé.

Sin embargo, como no se sabe en realidad qué fue lo que sucedió con los trámites que la Fiscalía echa de menos, la Sala tampoco puede afirmar con criterio de certeza que tan loables propósitos fueron a su vez satisfechos con una contratación inmaculada.

Debido a esto la Sala no puede dejar de advertir que la orden de pedido No. 127 cuenta con presupuesto de materiales; certificado de disponibilidad presupuestal; evaluación previa; tres cotizaciones, factura cambiaria de compraventa, y las actas de entrega y de recibo de los bienes adquiridos.

Adjunto a la orden de pedido Número 128, se hallan tres cotizaciones, presupuesto de materiales, evaluación previa,

factura cambiaria de compraventa, acta de entrega y acta de recibo.

La número 76 cuenta con evaluación previa, tres cotizaciones, factura cambiaria de compraventa, certificado de disponibilidad presupuestal y acta de entrega de los bienes adquiridos.

Adjunto a la No. 074 se hallan tres cotizaciones, la evaluación previa, el certificado de disponibilidad presupuestal, la factura de venta y el acta de entrega de los bienes adquiridos.

Y, además, que la orden de pedido 069 cuente con el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, dos cotizaciones presentadas, la evaluación previa de la necesidad por parte del secretario de Transporte e Infraestructura del Departamento de Caquetá y el acta de entrega de los bienes adquiridos.

Todo lo anterior, podría denotar el interés del procesado en cumplir los pasos que las normas sobre contratación prevén, sin embargo, como la imputación se formula por tramitar, celebrar y liquidar contratos sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, a partir de la documentación que la Fiscalía extraña, aquellos buenos propósitos no logran compensar la omisión que el órgano acusador atribuye, y que sin embargo pese al gran esfuerzo realizado, tampoco pudo acreditar en el grado de certeza que para condenar la ley procesal exige.

#### **4.15.- De las órdenes de pedido manuscritas.**

La Sala no podría culminar este acápite del fallo, sin referirse al tema de las solicitudes manuscritas de materiales dirigidas a algunos almacenes de la ciudad de Florencia, tales como Almacén El Sol, bloquera y depósito El Rosal y Tecniconstrucción Construyá, para atender las necesidades de las comunidades y las obras de dragado sin que en la gobernación repose documentación alguna de respaldo y que dieron origen a la actuación por parte de la Contraloría Departamental de Caquetá y posteriormente a este proceso.

Lo único que aparece claro es que con tales documentos no se comprometieron recursos oficiales como lo certificó la Secretaría de transporte e infraestructura desde los albores de la investigación en el año 2004<sup>131</sup>, al punto que ni siquiera se acudió a certificados de disponibilidad presupuestal o registro presupuestal, y por parte alguna se actuó en nombre del departamento de Caquetá, de suerte que la imputación por el punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales queda ayuna de todo fundamento, en tanto todo indica que tales actuaciones se llevaron a cabo a título personal, pudiendo haber tenido incidencia en otro tipo de conductas contra el patrimonio económico, pero no contra la administración pública.

---

<sup>131</sup> Fls. 7 y ss. cno. 1 Fiscalía al indicar que “revisados los archivos de esta Secretaría no reposa documento soporte que evidencie el compromiso a favor de los proveedores ni el ingreso o recibo de los materiales. Igualmente según información de las funcionarias que aparece su firma en las facturas, es solamente el recibo de las facturas mas no el recibo de los materiales”.

Al efecto se debe recordar que el procesado en la indagatoria adujo haber sido asaltado en su buena fe por Octavio de Jesús Ordóñez quien le dijo que la obra se iba a paralizar por la falta de algunos materiales que no valían gran cosa y que se los podían pedir a la señora Nora, por lo cual le sugirió que le hiciera un papel que él pagaba ese material. Octavio de Jesús hizo el papel de su puño y letra y creyendo que lo hizo con las directrices que le dio, procedió a firmarlo sin darse cuenta al detalle, menos que decía con cargo al departamento y sin conocer el destino que se le habría de dar a dicho documento, pero después recibe una carta de esa señora pidiéndole pagar unas cuentas, que en realidad no autorizó porque eso no es una orden de suministro, y que no firmó en condición de Gobernador del Departamento de Caquetá.

Cabe señalar, en todo caso, que del cúmulo de documentos relacionados, sólo uno al parecer fue suscrito por el señor MUÑOZ PARRA<sup>132</sup>, pues los demás fueron expedidos por Octavio de Jesús Ordoñez, contratista de la Gobernación, quien entre otras cosas, en declaración jurada con fines extraprocesales, allegada por el doctor MUÑOZ PARRA en la diligencia de versión, adujo que la orden de entrega de materiales de 14 de abril de 2003 y dirigida al Almacén el Sol y con la firma del acusado, *“la hice con el convencimiento de que el Doctor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA me había pedido que dicha orden la elaborara con cargo al Departamento, pero en realidad él sólo me dijo que pidiera unos elementos urgentes en ese momento, entre ellos unos guantes, alambre liso, alicates,*

---

<sup>132</sup> Fls. 32 cno. 1 Fiscalía.

*pero nunca me dijo que era con cargo al departamento, sólo que como estábamos en una obra del departamento así me lo imaginé”.*

Estas inconsistencias en el dicho del referido testigo, fueron las que motivaron a la Fiscalía a compulsar copias para que se lo investigase por el presunto delito de falso testimonio, pero sin darse a la tarea de clarificar para los fines de este proceso cuál de las distintas versiones ofrecidas correspondía a la realidad de lo sucedido.

En todo caso, la señora Nohora Tovar Zambrano, propietaria del Almacén El Sol y al parecer destinataria del escrito firmado por el acusado, dijo no haber celebrado contrato alguno con la gobernación, que ésta tan sólo le ha comprado con notas de suministro, pues el doctor Pablo Adriano le dio la orden de entregar unos materiales a un señor Octavio de Jesús Ordóñez Páez, muy conocido en Florencia y que era quien firmaba la mayoría de las órdenes de entrega. Cree que más personas fueron a reclamar materiales pero no recuerda cómo se llaman ni cómo son. Afirma, en todo caso, que Octavio de Jesús fue la persona quien le presentó el documento que aparece a folio 34 del cuaderno 1 con el objeto de solicitarle materiales y como su función es vender, procedió a entregárselos.

En las aludidas circunstancias, para la Sala todo pareciera indicar que la actuación llevada a cabo con ocasión del documento que corre a folios 34 del cuaderno No. 1 no fue realizada en el marco de las funciones oficiales de Gobernador

del Departamento de Caquetá, sin que ello pueda llegar a afirmarse categóricamente, toda vez que se realizó en papel común, no en papelería con el logotipo del departamento, y sin concreción de ninguna naturaleza en cuanto a materiales, cantidades, calidades, precios y destino de los mismos, con lo cual la incertidumbre de haberse configurado un delito contra la administración pública, y en este caso de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, surge evidente.

#### **5.- Del fraccionamiento de contratos.**

Siguiendo la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Sala de Casación Penal de la Corte (CSJ SCP SP 26 Mar. 2009, Rad.29089) tiene establecido que el fraccionamiento de un contrato de la administración tiene lugar cuando a pesar de poderse unificar en un solo acto el objeto contractual, se divide en varios con el objetivo de eludir un condicionamiento previsto en la ley.

En el aludido pronunciamiento, precisó:

*1. Esta figura fue expresamente consagrada en los decretos leyes 150 de 1976 y 222 de 1983 proscribiendo el fraccionamiento de los contratos, definiéndola como la suscripción de dos o más negocios jurídicos entre las mismas partes, con idéntico objeto y dentro del mismo término, que la primera normativa estableció en 3 meses y la segunda amplió a 6.*

*Si bien es cierto que esta modalidad no fue literalmente reproducida por la ley 80 de 1993 ni por sus decretos reglamentarios, ello obedece a su estructura y al deseo del legislador de erradicar la exagerada reglamentación y rigorismo, determinando reglas y principios encaminados a obtener los fines del Estado, de los cuales se deduce la prohibición de la segmentación de contratos y que, como ya se vio, trasluce la interpretación constitucional que se debe hacer de ese cuerpo normativo.*

*Dicha preceptiva, con claridad expresa el querer del legislador de impedir que la administración haga ilusorio el trámite de la licitación pública o el procedimiento de selección objetiva del contratista, obstaculizando de esta forma que los contratos se acumulen en uno sólo o en pocos contratistas dando al traste con los principios de igualdad, transparencia y selección objetiva, y con el ánimo de obtener el bien común, subyacente en todo negocio jurídico de esta índole.*

*Este fenómeno se presenta, viene reiterando la Sala, cuando pudiéndose compendiar el todo en un sólo acto, se divide en varios, con el objetivo claro de eludir un condicionamiento legal.*

*En otras palabras, se configura, cuando la administración de manera artificiosa destruye la unidad natural del objeto contractual, a fin de contratar directamente lo que en principio debió regirse por las formas propias de la licitación, o para sujetarse a un procedimiento menos estricto y riguroso de contratación directa en reemplazo del que se imponía seguir por el factor cuantía, práctica que riñe con las normas que gobiernan la contratación estatal, particularmente con los principios de transparencia y selección objetiva.*

*No obstante lo anterior, la valoración de tal conducta en relación con la posible configuración del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, supone realizar un doble ejercicio analítico dirigido a determinar: **(i)** si resulta predicable la unidad de objeto respecto de los contratos cuya legalidad se cuestiona y, en caso cierto, **(ii)** cuáles fueron las circunstancias que en concreto llevaron a la administración a realizar varios contratos, pues sólo de allí puede extractarse si la actuación se apoyó en criterios razonables de satisfacción del interés público, o si, en cambio, las razones esgrimidas son sólo artificiosas y dirigidas, por ende, a soslayar las reglas contractuales debidas.*

*Ante todo, algunas precisiones para delinear el concepto y alcance del fraccionamiento de contratos, luego definirá si dicho fenómeno se presentó o no en los contratos cuestionados.*

*Según la Real Academia de la Lengua, fraccionar es dividir una cosa en partes o fracciones. Parte es una porción indeterminada de un todo. Fracción, es la división de una cosa en partes.*

*Unidad es la propiedad de todo ser en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere. Destruir es deshacer, arruinar o asolar una cosa material. Arruinar es destruir, ocasionar grave daño. Destruir, significa quitar la forma o figura a una cosa descomponiéndola, es dividir, partir, despedazar.*

*Natural es lo perteneciente a la naturaleza o conforme a la calidad o propiedad de las cosas. Naturaleza es la esencia y propiedad, característica de cada ser. Esencia, es la que constituye la naturaleza de las cosas, lo permanente o invariable, lo más importante y característico de una cosa. Propiedad, es atributo o cualidad esencial de una persona o cosa.*

Posteriormente<sup>133</sup>, la Sala de Casación Penal indicó que:

*A partir de esta definición, se hace necesario establecer qué se entiende por unidad de objeto contractual, para ello es preciso acudir a los criterios de género y especie, los cuales fueron establecidos desde antaño por el Consejo de Estado<sup>134</sup> y acogidos por esta Corporación<sup>135</sup>.*

*Atendiendo al sentido de las palabras, se entiende por género el «conjunto de seres que tiene uno o varios caracteres comunes. / Taxón que agrupa a especies que comportan ciertos caracteres»<sup>136</sup>, mientras que por especie se refiere a «conjunto de elementos entre sí por tener uno o varios caracteres comunes. / Cada uno de los grupos en que se dividen los géneros y que se componen de individuos que, además de los caracteres genéricos, tienen en común otros caracteres por los cuales se asemejan entre sí y se distinguen de los de las demás especies»<sup>137</sup>.*

*En materia contractual, el artículo 1.565 del Código Civil define las obligaciones de género como «aquellas en que se debe indeterminadamente un individuo de una clase o género determinado» y se refiere a las obligaciones de especie o de cuerpo cierto como «aquella en que se debe una especie determinada dentro de un género también determinado. O es la que se debe en una individualidad, que es imposible de confundir con otra»<sup>138</sup>.*

*Así, a modo de ejemplo, para facilitar la comprensión de los conceptos, se tiene que en un contrato cuyo objeto sea la adquisición de impresoras, éstas como universalidad de dispositivos de impresión, constituye el género, mientras que si el objeto contractual es la adquisición de impresoras láser, esas particularidades y especificaciones identifican la especie, por lo que en este segundo evento, el proveedor sólo podrá cumplir el objeto contractual*

<sup>133</sup> CSJ SCP SP 15528-2016, 26 Oct 2016, rad 40383.

<sup>134</sup> C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil

<sup>135</sup> Al respecto CSJ SP 12 jun. 2013, rad. 35660, CSJ; CJS SP 26 may. 2010, rad. 30933, CSJ SP 24 oct. 2012, rad. 33714, entre otras.

<sup>136</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Edición del Tricentenario. Acepciones 1 y 7

<sup>137</sup> Ibidem .Acepciones 1 y 7

<sup>138</sup> <http://delasobligaciones.blogspot.com.co/2012/08/obligaciones-de-genero-y-cuerpo-cierto.html>

*suministrando impresoras láser, no podría incluir impresoras de punto, de chorro de tinta o plotter.*

*Partiendo de estos conceptos ha sostenido esta Corporación (CSJ SP 12 jun. 2013, rad. 35660) que la unidad de objeto contractual «se ha entendido como la especie de los bienes u obras contratadas de un mismo género, sin que la ley entonces prohíba celebrar varios contratos cuando se trata de bienes o servicios de esa naturaleza (mismo género), pero sí cuando corresponde a la misma especie».*

*Ahora bien, para determinar la existencia de una práctica de fraccionamiento contractual, esta Colegiatura también ha considerado que se presenta «cuando se quebranta y se divide la unidad natural de su objeto»<sup>139</sup> y siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>140</sup>, «la unidad de objeto en materia de contratación estatal, se pregona de aquellos contratos cuyo objeto «es naturalmente uno»<sup>141</sup>. Así las cosas, la Sub Sección entiende que dicha unidad se reputa natural cuando para el cumplimiento de uno de sus elementos se requiere necesariamente el cumplimiento del otro, es decir, que sólo a través de la sumatoria de cada uno de ellos, se obtiene el producto final deseado con la contratación; en consecuencia, el incumplimiento de cualquiera de ellos arruina la posibilidad de satisfacer la necesidad identificada para contratar, por cuanto son interdependientes.»<sup>142</sup>.*

*Sin embargo, la consideración de unidad natural de objeto no se opone al criterio diferenciador de género y especie para verificar un fraccionamiento irregular, por el contrario se revela como un concepto previo para ese análisis, ya que como lo ha indicado la Sala:*

*[S]i bien el criterio de distinción del Consejo de Estado resulta útil a la hora de determinar si hay o no unidad de objeto en orden a establecer si concurre o no el fraccionamiento, no puede olvidarse que por igual hay un concepto previo, el de unidad natural de objeto contractual por razón de la finalidad, que se le sobrepone.*

### **5.1.- Respecto del presunto fraccionamiento del objeto contractual imputado en relación con los contratos de prestación de servicios de mínima cuantía números 229,**

---

<sup>139</sup> CSJ SP 24 oct. 2012, Rad, 33714

<sup>140</sup> ibidem

<sup>141</sup> Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P. Darío Quiñónez Pinilla; Sentencia del 3 de octubre de 2000; Rad.: AC-10529 y AC-10968.

<sup>142</sup> ibidem

**230, 231 y 232 así como los contratos de arrendamiento de maquinaria de menor cuantía números 74, 75 y 76.**

La Sala estima necesario precisar de antemano, que se ofrece infortunada la consideración del Fiscal Delegado en el alegato final de la vista pública, cuando afirma que del testimonio del secretario de transportes e infraestructura claramente se colige la intención del gobernador MUÑOZ PARRA de eludir los trámites legales en aras de permitir el ilegal fraccionamiento de contratos, cuando en realidad el tema en cuestión no eran los contratos de arrendamiento de paladragas, ni los de batimetría y topografía de los que se predica fraccionamiento, como erradamente lo infiere el Delegado, sino que el testigo aludió a la participación de la comunidad en la realización de las obras que habrían de beneficiarle, como así se hizo con los convenios 026 de 2002 y 08 de 2003 celebrados con las Juntas de Acción Comunal, según se establece del contenido de su declaración.

El siguiente texto ilustra en gran medida lo que viene de advertir la Sala:

*“Con relación a la afirmación realizada por el ex Gobernador MUÑOZ PARRA, manifiesto que la ejecución del mejoramiento de los caudales fue el resultado de una reunión con la oficina jurídica, el Gobernador y el suscrito, teniendo en cuenta que la comunidad estaba requiriendo con suma urgencia la ejecución de las obras. Así mismo, el señor Gobernador manifestó que los trabajos a realizar debían incorporar a la comunidad con el fin de que éstas se apropiaran de la obra y la cuidaran y además, por el difícil momento que atravesaba Florencia, las mismas obtuvieran un ingreso económico. Es así que la decisión final fue realizar todas las obras con una administración directa de la administración, es decir que la administración a medida de los requerimientos fuera contratando los suministros necesarios para los trabajos que debían realizar las comunidades”<sup>143</sup>.*

---

<sup>143</sup> Fls. 86-87 cn. 3 Fiscalía.

De este testimonio, al contrario de lo considerado por el ente acusador, la Sala no infiere intención alguna de eludir los trámites legales esenciales, mucho menos de dar lugar al fraccionamiento contractual, sino sólo el deseo de involucrar a la comunidad en los trabajos que habrían de beneficiarle, como finalmente se logró a través del aporte con mano de obra, de lo cual dan cuenta los referidos convenios suscritos con las juntas de acción comunal de algunos barrios de Florencia.

Lo dicho, por supuesto, no implica reconocer que las explicaciones del Gobernador MUÑOZ PARRA encontraron cabal respaldo probatorio en la actuación, ni que los reparos formulados por la Fiscalía a los procesos contractuales carecieran en absoluto de fundamento, sino sólo advertir que con la evidencia recaudada no se demuestra que las cosas sucedieron como fue puesto de presente por el ente pesquisador, y tampoco resulta verdad indiscutible de cara a la excusa que la defensa presenta, sino sólo que la Sala, como corresponde en tan delicada misión de prodigar justicia, evalúa el conjunto probatorio para asignarle las correspondientes consecuencias jurídicas, y no sólo una fracción del mismo para llegar a conclusiones unilaterales de parte, que sólo se explican por el interés que le asiste en la suerte del proceso.

#### **5.5.1.1.- Evaluación de la necesidad. Estudios Previos.**

La Sala advierte, que aunque la determinación de la necesidad no es presupuesto indispensable para establecer si se presenta o no fraccionamiento indebido del objeto

contractual, en el caso concreto, para una cabal comprensión del problema planteado, estima necesario determinar primero el contexto en que se dio la contratación materia de cuestionamiento, más aún si se da en considerar que también la jurisprudencia que viene de ser citada menciona que la valoración de la conducta relacionada con la posible configuración de este tipo de reatos implica tener que analizar, de una parte, si en relación con el objeto contractual resulta predicable la existencia de unidad material, pero también las circunstancias específicas que condujeron a la administración a celebrar varios contratos y no solamente uno, *“pues sólo de allí puede extractarse si la actuación se apoyó en criterios razonables de satisfacción del interés público, o si, en cambio, las razones esgrimidas son sólo artificiosas y dirigidas, por ende, a soslayar las reglas contractuales debidas”*.

Lo acabado de mencionar, encuentra su razón de ser en que la atribución de carácter delictivo o no de una conducta, deriva de la trascendencia social y jurídica del comportamiento realizado sometido a consideración del juzgador con todas las circunstancias que rodearon su ejecución, y no solamente del carácter ontológico de la obra realizada.

**5.5.1.1.1.- Como se recuerda, el procesado en su indagatoria rendida el 3 de marzo de 2015<sup>144</sup> mencionó que las obras contratadas habían sido incluidas en el plan departamental de desarrollo para los años 2001-2003, en razón a que en esa región de la capital departamental de Caquetá hay**

---

<sup>144</sup>FIs. 159 y ss. Cn. 2 Fiscalía.

algunos barrios que albergan familias de bajos recursos que se encuentran en la ribera de confluencia del Río Hacha y las quebradas la Perdiz y La Sardina, sufriendo inundaciones periódicas en época invernal desde hace más de 70 años, sin que ninguna de las administraciones anteriores se hubiere acordado de ellas.

Recordó que para el año 1999 se produjo una creciente que generó varias personas fallecidas a causa de las inundaciones: *“El problema era que como era una confluencia de esas vertientes, entonces el agua se represaba y generaba la inundación propia que generaba las muertes de los habitantes. Es decir, estaba establecida la necesidad de intervenir, estaba incluida en el plan de desarrollo de mi período de gobierno 2001-2003”*.

Al preguntársele si con ocasión de la necesidad acabada de mencionar se realizaron estudios de prefactibilidad con el fin de celebrar los correspondientes contratos para llevar a cabo las obras, sostuvo: *“Por supuesto, nunca se puede realizar un proyecto sin que se hagan los estudios correspondientes que permitan darle los argumentos al administrador que garanticen que primero hay una necesidad sentida de una comunidad, en segundo lugar que hay unas posibilidades financieras presupuestales del departamento para solucionar la necesidad de la comunidad y, en tercer lugar que ella realmente cumpla con los propósitos para los cuales fue dirigida la obra que es el bien común, y en este caso lo más importante la defensa de la vida de los habitantes que estaba amenazada por los desastres naturales que se presentaban durante décadas e ese sector”*.

Precisó que *“las obras las ejecutaron contratistas que fueron debidamente invitados a participar de acuerdo a la legislación, el estatuto general de contratación y demás normas para que por supuesto llevaran a cabo dicho fin”*.

Sostuvo además que todas las obras que realizó contaron con la vigilancia de la comunidad beneficiaria de las mismas toda vez que *“las obras no eran a escondidas del pueblo ni tenían un propósito mezquino o de esconder algún propósito de interés personal para el administrador o para los servidores públicos que estuvieron colaborando con esa obra, no, porque tenía toda la legalización, tenía sus interventores y la misma comunidad era parte activa en el trabajo de la obra, ellos ayudaban a echar piedra en los gaviones, ellos estaban inmersos en todo el trabajo de ejecución de la obra y por lo tanto ellos tenían acceso absolutamente a todos los procesos de contratación del departamento en términos de la Gobernación”*.

Al ser interrogado sobre la razón por la cual no se celebró un solo contrato sino varios, sostuvo que en los archivos de la administración deben reposar los registros de todos los argumentos que se expusieron para realizar los diferentes contratos de esa manera, o que era conveniente para la comunidad porque garantizaba mayor eficiencia, porque no violaba la ley 80 de 1993 ni los decretos reglamentarios ni mucho menos el orden constitucional, entonces existían todos los presupuestos legales y de conveniencia para la ejecución de las obras a realizar.

**5.5.1.1.2.-** Lo anterior fue confirmado por el secretario de transporte e infraestructura de la época de los hechos<sup>145</sup>, quien dijo:

*“Sí, en el período 2001 a 2003, tiempo en el que me nombró como Secretario de Transporte. Durante el período que estuve como secretario tuve oportunidad de participar en los procesos de contratación pero solamente en los relacionados con la Secretaría de Transporte e Infraestructura. Nosotros los funcionarios de esa Secretaría desarrollábamos los estudios de conveniencia y técnicos requeridos para los procesos contractuales; al no contar con un abogado dentro de la nómina de la Secretaría los procesos eran enviados a la Oficina Jurídica con el fin de que éstos fueran revisados en el cumplimiento de la normatividad legal vigente. Una vez revisados se procedía con los procesos de contratación. Mi participación era revisar si los estudios de conveniencia cumplían con los requisitos exigidos, así mismo revisaba si se cumplían con las cuantías para determinar si un proceso se debía realizar por licitación o por contratación directa”.*

En cuanto a las obras adelantadas para el mejoramiento de los caudales del río Hacha, las quebradas La Sardina, La Perdiz, El Dedo y La Yuca, dijo aclarar *“que las obras que se realizaron fueron planificadas para mitigar los daños causados por los aumentos de los caudales del río Hacha, y la quebrada La Perdiz. No se hicieron obras ni en la Quebrada La Yuca ni en la quebrada La Sardina, porque se verificó por un estudio hidrológico e hidráulico que el problema de inundación se presentaba en la desembocadura de la quebrada La Yuca, sobre el río hacha. Para esta obra de mitigación, el Gobernador PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA suscribió varios contratos, entre los que se tienen levantamiento topográfico del cauce del río Hacha y de la quebrada la Perdiz, y se tienen también los contratos de maquinaria pesada que iban a corregir los cauces. Por otro lado se realizó convenio con las Juntas de Acción Comunal con el fin de que la misma comunidad que se encontraba afectada*

---

<sup>145</sup> Fls. 73-74 cno. 3 Fiscalía.

*participara en la construcción de las estructuras que los iban a proteger”.*

Agregó que:

*“En la Secretaría de transporte se realizaron los procesos precontractuales, determinándose el sistema de contratación a seguir, en este caso en particular, se procedió a revisar los procesos contractuales existentes en el momento, con el fin de determinar si era viable contratar o realizar procesos de contratación de maquinaria pesada en diferentes partes del río o de la quebrada, en el mismo tiempo de ejecución. Lo anterior, teniendo en cuenta que los procesos de inundación que se presentan en la zona son cíclicos, teniendo un período entre cuatro y seis años. En ese momento se estaba temiendo que se presentara una inundación como la que se había presentado en el año 1999 en los Barrios La Floresta, La Bocana y Juan XXIII Bajo. Por esta razón se pretendió que las obras a realizar se efectuaran en el menor tiempo posible. Es de anotar que en el año 2003, se presentó un aumento del caudal del río Hacha y la quebrada La Perdiz, que fueron soportados en su mayoría por las obras realizadas en la mitigación. Sólo se presentó inundación en uno de los barrios de Florencia, debido a que el agua entró por una zona en que no se había realizado ningún tipo de obra de mitigación. Es así, que para la época se encontró que en varias entidades entre las cuales se encontraba INVÍAS, realizaba procesos contractuales en donde se pavimentaba o realizaba mantenimiento de vías en una misma vía, pero en diferentes kilometrajes o para una misma vía un contratista realizaba el afirmado, otro la instalación de la sub base y otro el proceso de pavimento en una misma vía. Esto lo hacían porque diferenciaban el género y la especie del objeto del contrato, es decir las entidades que podían realizar varios contratos, y además, que si la especie y el género eran distintos, en el objeto del contrato no se podía hablar de un mismo objeto. Con base en esto y teniendo en cuenta que para la época no existían sentencias judiciales que indicaran lo contrario, se procedió a contratar maquinaria pesada en tres sectores distintos del río Hacha y la quebrada La Perdiz. Es de tener en cuenta que se encontró que no existía unidad contractual en estos contratos, debido a que si uno se dejaba de realizar no afectaba la ejecución de los otros”*

5.5.1.1.3.- Además, en opinión de la Sala, dicha explicación queda ratificada con los siguientes informes:

5.5.1.1.3.1.- El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales<sup>146</sup>, certificó el comportamiento mensual

<sup>146</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 165

de precipitación y su respectivo índice, entre 1999 y 2004, en donde se puede evidenciar que para los meses de febrero, abril y mayo el porcentaje de lluvias en la ciudad de Florencia es muy por encima de lo normal.

5.5.1.1.3.2. De igual modo, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Servicio Geológico Colombiano, Instituto Científico y Técnico adscrito al Ministerio de Minas y Energía, dio cuenta de los informes técnicos levantados con ocasión de las visitas de emergencia a las cuencas de las quebradas La Sardina y La Perdiz, así como el diagnóstico de la situación de amenaza por inundaciones y movimientos en masa en la ciudad de Florencia<sup>147</sup>.

5.5.1.1.3.3.-De otra parte, el Subdirector de Meteorología del Ideam, remitió certificación relativa al comportamiento mensual de la precipitación y su respectivo índice mensual durante los años 1999 a 2004, de algunas poblaciones del departamento de Caquetá, incluida la ciudad de Florencia<sup>148</sup>.

5.5.1.1.3.4. El Director Seccional de la Defensa Civil Colombiana con sede en Caquetá, informó sobre las ocasiones y sitios en que atendió emergencias por inundaciones causadas por desbordamientos del río Hacha y las quebradas El Dedo, La Yuca, La Perdiz y La Sardina<sup>149</sup>.

5.5.1.1.3.5. Con fecha 28 de agosto de 2019 el secretario de Infraestructura de la Gobernación de Caquetá informó que

---

<sup>147</sup> Fls. 192 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>148</sup> Fls. 196 ss. cno. Original No. 1 Corte.

<sup>149</sup> Fls. 203 ss. cno. Original No. 1 Corte.

*“en el período de gobierno del señor PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA, se efectuó el dragado de la quebrada La Perdiz en el sector aguas arriba a la desembocadura en el río Hacha y el dragado aguas arriba y aguas abajo a partir de la desembocadura de la quebrada La Perdiz sobre el río Hacha, para la prevención de inundaciones en el sitio conocido como La Bocana y barrios de sus alrededores, igualmente se construyó una línea de gaviones sobre el margen izquierdo del río Hacha aguas arriba a la desembocadura de la quebrada La Perdiz, se ha buscado en los archivos de la gobernación del Caquetá y no se encuentra documentación con respecto a esta obra ejecutada por la administración de la época”.*

*Agrega que “la administración departamental no tiene registros de las fechas de crecientes y número de muertes de los habitantes rivereños, igualmente estas obras se realizaron sin estudios de viabilidad, aprobación e impacto ambiental para el Dragado del río Hacha y la quebrada La Perdiz”.*

En contraste con lo anterior, a dicho documento se adjuntó el proyecto *“Mitigación de inundaciones urbanas- Municipio de Florencia”*<sup>150</sup> de la Secretaría de transporte e infraestructura, en el cual, además de realizar un *“diagnóstico técnico social y económico de los desastres en el departamento de Caquetá 1962 a 2005”* resalta la temporada invernal de 1999 que causó situaciones de emergencia ya que gran parte de Florencia se vio inundada por la creciente del río Hacha y las quebradas La Yuca, La Perdiz y La Sardina, ya que en dos horas se precipitó la cantidad de agua que cae normalmente en

---

<sup>150</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 289

un día, inundando aproximadamente 25 barrios de la capital, causando 17 muertos y 620 viviendas destruidas, así como la temporada invernal de mayo de 2000 que causó grandes inundaciones y daños materiales.

Dicho informe incluye asimismo una relación de los estudios y documentos elaborados sobre la situación, entre los que se destacan informes de la comisión de monitoreo de octubre de 1999 elaborado por el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres de Florencia, el informe técnico de la visita de emergencia a la cuenca de la quebrada La Sardina en el mes de mayo de 2001 por parte de Ingeominas, y el *“Proyecto Obras de Mejoramiento del Flujo del Caudal del Río Hacha y la quebrada La Perdiz Diciembre 2002 realizado por la Secretaría de Transporte e Infraestructura”*<sup>151</sup>, entre otros, ninguno de los cuales fue anexado al documento.

5.5.2.- Lo anteriormente expuesto, para denotar que la contratación llevada a cabo en orden a realizar obras para el mejoramiento de los caudales el río Hacha y las quebradas La Sardina, La Perdiz, El Dedo y La Yuca, en el municipio de Florencia, tuvo como propósito mitigar los desastres causados por los desbordamientos que se presentan en temporada invernal, de suerte que no fue un invento o una estrategia para favorecer a determinadas personas con los dineros públicos mediante contratos previamente direccionados y con menosprecio de la finalidad de utilidad social que las obras deben prestar a la comunidad.

---

<sup>151</sup> Cn. Corte No. 1. Fl. 296

Ahora que la temporada invernal en la ciudad de Florencia se presenta entre los meses de abril y mayo, y los estragos que ocasiona en algunos barrios de la ciudad de Florencia, es una situación también debidamente acreditada con la certificación expedida por el Subdirector de meteorología del IDEAM y la Defensa Civil Colombina, así como el informe técnico de la visita de emergencia realizada a la quebrada La Sardina del Municipio de Florencia en el mes de septiembre de 2001 y a la quebrada la Perdiz en el año 2003<sup>152</sup> por ingenieros de Ingeominas.

En el primero de los referidos informes, se indica que *“La ciudad de Florencia se encuentra localizada al oeste del Departamento del Caquetá, es bordeada por su parte occidental por el río Hacha y es atravesada por las quebradas La Perdiz y La Sardina por su parte oriental. Entre los sectores de reconocimiento en la presente visita se tienen la cuenca de la quebrada La Sardina y la Cantera Jericó, ubicada a unos 14 Km al norte de Florencia, por la carretera antigua que comunica con la ciudad de Neiva”*.

Agrega que *“El presente informe es de carácter preliminar, correspondiente a una visita de emergencia de corto tiempo y por lo tanto no debe considerarse como un estudio definitivo. Es un documento que aporta buena información con miras a que las autoridades puedan tomar decisiones para efectuar estudios detallados (1:1000 a 1:1200), así como para tener una visión general donde se pueden presentar problemas serios, ya sea por movimientos en masa, inundación o actividad antrópica”*.

---

<sup>152</sup> Fls. 192 ss. cno. Original No. 1 Corte.

O como se indicó en el diagnóstico de la situación de amenaza por inundaciones y movimientos en masa en la ciudad de Florencia realizado en el mes de Agosto de 2003: *“según habitantes de Florencia las últimas temporadas invernales han sido más intensas y sus efectos se han sentido no sólo en la ciudad sino a lo largo de la cuenca del río Hacha y sus afluentes. En el casco urbano, sobre las quebradas La Perdiz y La Sardina, se refleja en mayor grado la problemática generada por la intervención del hombre, identificada en gran medida como una de las causas principales de la generación de inestabilidad de las laderas de las cuencas. En el casco urbano aumentan progresivamente los problemas de sedimentación debido a que los materiales arrasados por las corrientes de agua desde las partes altas se depositan de forma natural en los cambios de pendiente disminuyendo la capacidad hidráulica de las corrientes y afectando en cada creciente un área mayor”.*

*“Entre los eventos más recientes que han generado situaciones de emergencia en la Ciudad de Florencia, se citan en orden cronológico: el ocurrido el pasado 14 de junio de 2003 sobre la quebrada La Perdiz, el 16 de abril de 2001 sobre la quebrada La Sardina, los del 24 de mayo de 2000 y el 4 de octubre de 1999 sobre el río Hacha y las quebradas La Yuca, La Perdiz y La Sardina. Este último evento es el más recordado ya que produjo una situación de emergencia bastante grave dado que gran parte de la ciudad fue inundada”.*

Y, en el informe técnico sobre esa visita presentado por el ingeniero Germán Barreto Arciniegas y el Geólogo Justo Padilla Acosta se precisa:

*“Las observaciones y recomendaciones desde el punto de vista técnico se plasman en el presente informe, el cual se enriquece con las reuniones efectuadas con la administración departamental en cabeza del Señor Gobernador del Caquetá Pablo Adriano Muñoz Parra, el secretario de Gobierno Edilberto Ramón Endo y el secretario de transporte Ingeniero*

*Carlos Alfonso Niño. Además de las conversaciones establecidas con la comunidad recientemente afectada y residentes en las zonas aledañas”.*

Bien significativo resulta para la Sala el traer a colación los capítulos destinados a la localización y la situación de la cuenca de la quebrada La Perdiz en las páginas 3 y siguientes del referido informe, ya que permite tener una visión más cercana a la realidad sobre la magnitud del terreno donde se desarrollaron las obras contratadas y por las cuales se formuló acusación contra el Gobernador MUÑOZ PARRA:

#### **“4.- LOCALIZACIÓN.**

*La ciudad de Florencia, cabecera municipal del departamento de Caquetá, está localizada a oeste del mismo se ubica geográficamente a 01°37'3" de latitud norte y 75°37'03" de longitud oeste, a una altura sobre el nivel del mar de 242 m.*

*Florencia está conectada por carretera con la mayoría de municipios del departamento, con el departamento del Huila y la capital de la República. El Aeropuerto “Gustavo Artunduaga” de la ciudad de Florencia permite la comunicación regular vía aérea con dos vuelos diarios a la ciudad de Bogotá D:C., que realizan escala en la ciudad de Neiva (Capital del departamento del Huila).*

*La ciudad de Florencia es bordeada por su parte occidental y sur por el río Hacha siendo atravesada de norte a sur por su afluente, la quebrada La Perdiz y de oriente a occidente por la quebrada La Sardina, afluente de esta última.*

*Anteriormente se ha visitado la cuenca del río Hacha hacia aguas arriba de la ciudad de Florencia, desde la desembocadura de la quebrada Doradas hasta el ingreso a la ciudad; la Cantera Jericó ubicada a unos 14 Km al norte de Florencia por la carretera antigua que comunica con la Ciudad de Neiva; y finalmente la cuenca de la quebrada La Sardina. En la presente visita se realizó el reconocimiento de la cuenca de la quebrada La Perdiz dentro del casco urbano de la Ciudad de Florencia.*

#### **5. SITUACIÓN DE LA CUENCA DE LA QUEBRADA LA PERDIZ.**

*En el desarrollo de la presente visita, la comisión técnica recorrió diferentes puntos de interés, a lo largo de la cuenca de la quebrada La Perdiz desde su desembocadura al sur de la ciudad (donde actualmente se ejecutan obras de mitigación de los efectos de las inundaciones del río Hacha y la quebrada la Perdiz), hasta el río Hacha aguas arriba de la*

*ciudad de Florencia, al norte, donde se encuentran los primeros desarrollos de la ciudad.*

*“En la figura 2 se observa la localización aproximada de los sitios visitados de forma numerada, que no corresponde en ningún caso a prioridad u orden de importancia alguno”.*

### **5.5.1.2.- Plan de desarrollo departamental 2001-2003**

Asimismo la Sala estima plausible poner de presente que a la actuación fue allegada en medio magnético la Ordenanza 07 del 16 de mayo de 2001, por la cual la Asamblea Departamental de Caquetá aprueba el plan de desarrollo “Un nuevo amanecer Por Ti...Caquetá” 2001-2003 de cara al nuevo Milenio, presentado por el Gobernador MUÑOZ PARRA.

Es de destacar que en la página 117 en el punto 4.1.3 en el área de prevención y atención de desastres, se fijó como objetivo planear actividades que coadyuven a reducir la vulnerabilidad del departamento frente a diferentes fenómenos provenientes de desastres en el corto, mediano y largo plazo y como programas, en primer lugar se destaca la realización de “*obras de mitigación para las inundaciones en Florencia y demás municipios*” destinando la suma de 491.000.000.00 como inversión para este programa en el respectivo trienio.

Si a lo anterior se agrega que todos los contratos identificados con los números 074, 075 y 076 de 2003, contaron con los estudios previos<sup>153</sup>, así como los topográficos y batimétricos contratados mediante las órdenes de prestación de servicios 229, 230, 231 y 232 en el año 2002 con cuatro

<sup>153</sup> Como puede verse a folios 241, 159 y, 67 del anexo No. 4.

topógrafos profesionales, y además las obras formaban parte del plan de mitigación de inundaciones incluido en el plan departamental de desarrollo 2001-2003, no puede menos que concluirse como desafortunada la conclusión a que arriba la acusación cuando sostiene que con tales contratos se transgredió el principio de economía *“concretado en la falta de estudios previos que soportaran el inicio de algunos de los procesos de selección del contratista y la conveniencia del objeto a contratar”*, pues en relación con dichos contratos tal afirmación carece de todo fundamento.

Como puede verse, sin dificultad alguna la realización de las obras estaba debidamente justificada desde los puntos de vista técnico, económico, jurídico y presupuestal, de manera que para la Sala cualquier consideración en contrario se ofrece asaz inopinada.

No sobra aclarar, finalmente como lo viene de expresar la Sala, no resulta demeritado por la inaplicabilidad al caso de la urgencia manifiesta decretada en el año 2000 con ocasión de los estragos causados por la ola invernal en la ciudad de Florencia, pero no por las razones expresadas por la Fiscalía y el Ministerio Público sobre la falta de coincidencia temporal con la contratación materia de cuestionamiento, sino porque tal determinación administrativa fue adoptada por la Alcaldía Municipal de Florencia y no por la Gobernación del Departamento de Caquetá, de suerte que no podía comprometer ni su gestión ni su presupuesto, por tratarse de entidades territoriales autónomas e independientes.

**4.4.2.1.- Contratos de prestación de servicios 229, 230, 231 y 232 de 2002.**

Cabe recordar que cada uno de estos contratos se suscribió por la suma de \$9.000.000.00, de suerte que, como ya fue advertido, al ser la cuantía inferior a 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2002 (\$9.270.000.00), podían celebrarse bajo la forma de contratación directa de mínima cuantía, que sólo requería para su perfeccionamiento una oferta, un contrato sin formalidades plenas y una orden del representante legal.

La Sala no desconoce que podría llegar estimarse sintomático de la intención de fraccionar el objeto, que los contratos tengan una cuantía apenas por debajo el límite de la menor cuantía, pero no pierde de vista tampoco, que la cotización más baja por kilómetro lineal fue la presentada por Álvaro Forero a razón de \$3.108.000.00, que si se multiplicara por el número de kilómetros contratados (12), llegaría a \$37.00.000.00 el costo de la totalidad de los estudios con base en la propuesta más económica.

Sin embargo, como los proponentes de común acuerdo decidieron disminuir el monto de las propuestas a \$3.000.000.00 el kilómetro lineal de los estudios, la totalidad de los contratos celebrados en realidad disminuyó a \$36.000.000.00, es decir, \$1.700.000.00 menos que la propuesta económicamente más baja, con lo cual el principio de economía quedaba plenamente respetado, pues esta cifra representó un ahorro para el erario departamental.

Ahora, si pese a lo anterior se llegase a entender que hubo fraccionamiento del objeto contractual y que en dicho evento debió celebrarse, no cuatro como se hizo, sino un solo contrato, por ser la cuantía superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes de 2002, pero inferior a 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes de ese mismo año, acorde con la normativa vigente al caso se requería aviso visible de invitación con el pliego de condiciones y que al menos se presentaran dos ofertas con certificación de la calidad del ofrecimiento.

No obstante, el tema a determinar es si en el presente caso hubo unidad de objeto contractual que se fraccionó para dar paso a cuatro contratos distintos, cada uno de menor cuantía y con requisitos menos exigentes para su perfeccionamiento, o si se trataba de objeto diverso que facultaba la contratación individual.

Cierto es que todas las órdenes de prestación de servicios aluden a la necesidad de *“Realizar el levantamiento topográfico y batimétrico de cauces en los siguientes sectores”*:

a) Contrato 229: Sector Río Hacha - desde el Aeropuerto hasta tres kilómetros aguas arriba-.

b) Contrato 230: Sector Río Hacha -desde el Puente el Encanto hasta Puente López-.

c) Contrato 231: Sector Río Hacha -desde puente López hasta tres kilómetros aguas abajo-.

d) Contrato 232: Sector quebrada La Perdiz (i) desde la avenida circunvalar hasta la desembocadura Río Hacha-quebrada La Sardina; (ii) desde la avenida circunvalar hasta la desembocadura en la quebrada La Perdiz-río Hacha; (iii) Desde donde termina el segundo tramo aguas abajo hasta completar tres kilómetros y o encontrar la terminación del tercer tramo.

Para la Colegiatura, desde la perspectiva de la unidad natural del género del objeto contractual en los términos que han sido entendidos por la jurisprudencia, no cabe duda que tendrían cabal correspondencia unitaria, es decir, el levantamiento topográfico y batimétrico del cauce del río Hacha y las quebradas La Perdiz y La Sardina de Florencia, al punto de requerirse el mismo número de personal y equipos: un topógrafo, dos cadeneros, un trochero, una estación, y como planos y papelería la elaboración de una plancha de la planta, 6 planchas por secciones transversales, *“máximo cada 20 metros por fuera del borde del río o hasta la ubicación de casas cercanas a la playa. En las secciones se debe establecer claramente el fondo del cauce”* y 3 planchas de perfiles de las orillas y del centro del cauce.

Sin embargo, para la Sala se trataba de especies distintas, por razón de comprender sectores de los cauces del río y las quebradas a la postre diversos, atendiendo el propósito perseguido por la administración de realizar el levantamiento batimétrico y topográfico de 12 kilómetros de longitud en varios sectores de los cauces del río Hacha y la quebrada La Perdiz en el término de veinte días, con la finalidad de que tales estudios

sirvieran de fundamento a las obras de dragado y construcción de gaviones que se pretendía realizar para mitigar los daños por desbordamientos en temporada invernal.

Esto si se tiene en cuenta que según fue manifestado por escrito por los propios contratistas, si se realizaba un solo contrato para asignarlo a uno de ellos, con los recursos de personal y técnicos disponibles, el levantamiento batimétrico y topográfico de los 12 kilómetros de extensión, *“llevaría un tiempo de ejecución de ochenta (80) días aproximadamente”*, cuando lo requerido era máximo de 20 días en total, como finalmente se acordó con cada tramo.

De esta suerte, la división por segmentos de los cauces del río y quebradas cuyo levantamiento topográfico y batimétrico se requería realizar con urgencia para el inicio de las obras de mitigación de los efectos de los desbordamientos antes de que éstos se produjeran en temporada invernal, debía prevalecer frente a la eventual posibilidad de realizar un solo contrato con un solo contratista, del que se sabía de antemano que carecía de los insumos indispensables para realizar la totalidad de la labor contratada en el término requerido.

Así resulta plausible comprender que la administración departamental de Caquetá, con criterio razonable sectorizó los cauces de las corrientes hídricas donde se requería realizar el levantamiento batimétrico y topográfico pues si persistía en la idea de celebrar un solo contrato con un solo contratista para realizar toda la obra en el término de veinte días, como se ha puesto de presente asignándole el contrato al contratista que

presentó la propuesta más económica, muy seguramente los costos se habrían de incrementar, no sólo atendiendo el costo más bajo del kilómetro según la propuesta presentada por Álvaro Forero, sino por la necesidad de contratar una empresa de mayor capacidad técnica y económica, de la cual no se tenía la certeza de operar en la región, lo cual, lamentablemente, tampoco fue materia de comprobación en la investigación.

A este respecto la Sala no puede dejar de recordar que en un caso de contratación relacionado con el posible fraccionamiento del objeto contractual, la Sala de Casación Penal<sup>154</sup> admitió esta posibilidad cuando las obras a realizar, pese a ser del mismo género, eran de distinta especie por razón del lugar donde debían llevarse a cabo, debiendo tomarse en consideración otras condiciones particulares que incidieran favorablemente en dicha determinación, tanto de orden técnico como económico:

*“Detalladas las órdenes contractuales objeto de reproche y, de cara al concepto de unidad natural de objeto, se tiene que en las adjudicaciones que a continuación se describen no existe fraccionamiento del objeto contractual, **porque lo que arroja la prueba es que se expidió una sola y no varias órdenes contractuales por cada corregimiento y vereda, cuyo objeto era la construcción del número de letrinas que se requerían para alcanzar el fin de la contratación, y la necesidad de saneamiento básico de la comunidad, cuyo valor era inferior a la cuantía que permitía la contratación por orden contractual, de acuerdo a lo previsto en el párrafo del artículo 39 de la Ley 80 de 1993.***

***Además armonizado con el principio de economía de la contratación pública, se advierten criterios razonables para sectorizar los intereses de la población, tales como las características geográficas de la región, la distancia y el costo que implicaría transportar desde la capital departamental el material y la mano de obra para su ejecución”*** (se destaca).

---

<sup>154</sup> CSJ SCP SP15528-2016. Oct 26 de 2016. Rad. 40383

En todo caso, observa la Sala que también en esta materia se advierte precariedad en la actividad pesquisidora, toda vez que se conformó con realizar una revisión superficial de los documentos encontrados, en tanto ninguna labor se desplegó para escuchar a los proponentes a fin de que procedieran a explicar las circunstancias en que se produjo el acta de acuerdo que corre a folio 69 del anexo número 5, las posibilidades reales de ejecutar un solo contrato en el término de veinte días teniendo en cuenta la posibilidad de variación del clima en cuyo evento el resultado no sería fiable debido al aumento o disminución de los cauces, de acuerdo con los recursos disponibles en la región, y establecer si verdaderamente con la adjudicación de las cuatro órdenes de prestación de servicios a los cuatro oferentes que atendieron la convocatoria se causó algún menoscabo al patrimonio de la entidad contratante por sobrepasar los precios de mercado, o a otros potenciales contratistas que también estaban en capacidad de cumplir el encargo.

Con carácter meramente ilustrativo, y con el sólo propósito de resaltar la complejidad del asunto que obligaba la realización de estudios de campo mucho más completos que la simple revisión documental realizada por la Fiscalía, en orden a establecer si en verdad se justificaba la ejecución de cuatro contratos de topografía y batimetría dadas las distancias de los objetos de estudio, las condiciones climáticas y la morfología del terreno, y las necesidades a satisfacer, cabe señalar que en el documento realizado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> [http://www.corpoamazonia.gov.co/files/Ordenamiento/POMCA/POM\\_Hacha.pdf](http://www.corpoamazonia.gov.co/files/Ordenamiento/POMCA/POM_Hacha.pdf)

denominado Plan de Ordenamiento y Manejo de la cuenca del Río Hacha 2006 -2005 Florencia – Caquetá Convenio 051 de 2004, se pone de presente que **el río Hacha tiene una longitud de 64.501 metros**, que *“surca a Florencia por el noroccidente, occidente y sur, convirtiéndose en una barrera natural para su expansión urbana. Junto con la quebrada La Perdiz son sistemas ambientales estructurantes del espacio urbano, los cuales han formado parte activa del proceso de desarrollo de la ciudad, pero más como problema como se les ha catalogado que como un potencial para la estructuración de un espacio público amplio conformando corredores ambientales que den armonía y belleza a la ciudad”*.

Precisa el informe que:

*“Además del río Hacha, la cuenca está integrada por 19 importantes fuentes hídricas que conforman sus respectivas microcuencas hidrográficas que drenan directamente al río, las cuales captan el agua superficial de un sinnúmero de corrientes menores de diferentes caudales y longitudes, que convierten a la cuenca en un verdadero acuífero productor de agua dulce disponible para los diferentes usos humanos y para mantener los diversos ecosistemas terrestres caracterizados por su gran biodiversidad”*.

Menciona que a dicho sistema hídrico pertenecen las siguientes quebradas: **El Dedo** (12.592 metros de longitud), **La Yuca** (20.739 metros), San Luis, La Carbona, Travesías, Las Doradas, El río Caraño, La Magola, La Ruidosa, Tarqui, Sucre, Santa Elena, La Revoltosa, El Paraíso, La Paz, Palmichal, **La Perdiz** (20.037 metros), La Batea, San Joaquín y **La Sardina** (3.190 metros).

Esto para denotar, que la investigación de campo que la Fiscalía no intentó llevar a cabo, muy seguramente habría

podido dilucidar las distancias existentes entre una y otra obra objeto de la contratación, y asimismo establecer si se trataba de objetos específicamente distintos así como las dificultades topográficas, climatológicas y de seguridad para la realización de las obras por un solo contratista, máxime si el análisis de los tramos contratados no se referían solamente al cauce del río Hacha, sino también al cauce de la quebrada La Perdiz, sin que comprendiera además puntos precisos de empalme entre un tramo y otro, como para suponer que existía una continuidad lineal como de ordinario ocurre en la construcción de una vía pública, o si por el contrario, el objeto de estos cuatro contratos era idéntico en género y especie y ello hacía necesario realizar un solo contrato y no cuatro como finalmente se hizo.

Pero aún de llegar a suponer la Sala que la prueba recaudada da lugar afirmar inequívocamente la existencia de unidad natural de objeto contractual tanto en género como en especie, que como ha sido visto, no es el caso en estudio, al proceder a determinar las circunstancias específicas que condujeron a la administración a celebrar cuatro contratos y no uno como debería ser lo procedente, se observa que tampoco se encuentra acreditado que con el eventual fraccionamiento se hubiere pretendido favorecer intereses particulares con sacrificio del interés público, pues no hubo manipulación de cuantías con el propósito de favorecer a un oferente en razón a que lo que se presentó en realidad fue una disminución de todas las cuantías presentadas en las ofertas, beneficiando así el patrimonio público incluso si se hubiera celebrado un solo contrato con base en la propuesta más económica.

Tampoco se trató de favorecer intereses particulares contratando personas inexpertas, pues hasta el momento lo que se logró acreditar es que todos los oferentes y finalmente contratistas eran topógrafos profesionales, por ende, idóneos para realizar la labor encomendada.

Pero en todo caso, la Fiscalía no se preocupó por demostrar que las ofertas contractuales no correspondieran a los precios del mercado, que los oferentes no eran suficientemente calificados para cumplir la misión encomendada, que entre ellos y el gobernador existía algún tipo de afinidad que daba en pensar el interés en favorecerlos frente a otros que eventualmente podían realizar la labor requerida a menores costos, o que no ejecutaron el encargo y pese a ello se les terminó pagando como si hubieren ejecutado la obra sin haber cumplido en realidad, dejando así en la incertidumbre dichos aspectos.

#### **4.4.2.2.- Contratos de arrendamiento de maquinaria de menor cuantía números 74, 75 y 76 de 2002**

Similares consideraciones a las realizadas en el acápite que precede en relación con las órdenes de prestación de servicios para levantamiento topográfico y batimétrico, estima la Sala debe realizar en torno a los tres contratos de alquiler de paladragas para el mejoramiento del flujo del caudal de las vertientes del río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina,

La Yuca y El Dedo, en la ciudad de Florencia, si se toma en cuenta lo siguiente:

Las cuantías de estos contratos individualmente considerados, fue inferior a 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2002, lo que autorizaba que de acuerdo con las disposiciones sobre contratación imperantes en el Departamento de Caquetá para la época se pudiera acudir a la contratación directa que requería tan sólo un aviso visible de invitación a contratar, dos ofertas, un contrato y un certificado de calidad de la obra contratada.

La Sala observa que pese a que el hecho de que los montos de los tres contratos estuvieran cercanos al tope para la contratación mediante licitación pública pudiera ser sugestivo del fraccionamiento que la Fiscalía atribuye, otros aspectos darían lugar a demeritar una tal consideración. No puede perderse de vista que las ofertas fueron presentadas por hora de alquiler de la maquinaria, y en tales condiciones es entendible que los precios fueran similares, aunque no idénticos, pues Luis José Puentes y José Axel Fierro, ofertaron a \$80.000.00 la hora de alquiler, mientras por el mismo tiempo José de Jesús Quintero ofreció a \$77.500.00, Evelio Hernández a \$77.000.00, y Héctor Julio Urrego a \$76.500.00.

Pero como lo que se discute es la realización de un solo contrato atendiendo la unidad de objeto contractual que la Fiscalía estima se presentó en el caso, si sólo se llegase a considerar que la sumatoria de los valores de dichos contratos, supera los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes

que, de conformidad con las disposiciones sobre contratación que para el año 2002 regían en el Departamento de Caquetá, había que concluir que ello obligaba la celebración de licitación pública en los términos de los artículos 24.1 y 30 de la Ley 80 de 1993, lo cual ciertamente, no fue lo que se hizo, por lo cual la Sala estima pertinente realizar las siguientes precisiones.

El contrato 074, tuvo como objeto *“el alquiler de una paladraga para el mejoramiento flujo caudal vertientes río Hacha, Quebrada la Perdiz, la Sardina, La Yuca y El Dedo, **en el sector comprendido entre el puente de El Encanto hasta el frente del Barrio Galán, municipio de Florencia**”*.

El contrato 075 tuvo como objeto el alquiler de una paladraga *“**en el sector comprendido entre el barrio La Floresta hasta la desembocadura de la quebrada La Perdiz**”*.

Y, el contrato 076, tuvo como objeto *“**en el sector comprendido desde el Puente López hasta la desembocadura de la quebrada La Perdiz, subiendo por la misma hasta el puente peatonal**”*.

Desde esa perspectiva no cabe duda alguna que el género de los contratos era el mismo, mas no así la especie, pues si bien todos aludían al alquiler de una paladraga para mejoramiento del flujo de los caudales de las vertientes de río Hacha y las quebradas La Perdiz, La Sardina La Yuca y El Dedo, en el municipio de Florencia, **cada uno de los contratos se refirió a sectores diversos a punto de involucrar no sólo**

**el cauce del río Hacha, sino también el de la quebrada La Perdiz**, atendiendo la necesidad de realizar un trabajo simultáneo debido al poco tiempo que se tenía su ejecución antes de la llegada de la temporada invernal cuyos efectos se pretendía mitigar.

Es así como en todos y cada uno de los contratos en mención de manera expresa se incluyeron las siguientes consideraciones no desvirtuadas en el curso del proceso:

*“1) Que periódicamente se presentan inundaciones en los sectores cercanos a los cauces del río Hacha y las quebradas La Perdiz y La Sardina, en las zonas comprendidas entre el puente El Encanto hasta el sector del barrio El Chamón, y desde el puente de la circunvalar hasta los barrios El Guamal y Juan XXIII bajo. 2) Que en el Plan de Desarrollo Un Nuevo Amanecer. Por Ti... Caquetá”, se presentó la ejecución de obras de mitigación para evitar inundaciones en el municipio de Florencia. 3) Que para establecer las condiciones reales, se realizó un estudio topográfico y batimétrico en los cauces del río Hacha (desde el puente El Encanto hasta el sector del Barrio El Chamón, incluyendo sectores cercanos al aeropuerto) y de las quebradas La Perdiz y La Sardina (desde la avenida Circunvalar hasta sus desembocaduras); dicho estudio debe representarlo más aproximadamente, las condiciones existentes en un mismo período de tiempo del cauce objeto de estudio, por lo cual, debido a su extensión, se dividió en cuatro tramos los cauces, para que dichos levantamientos se ejecutaran al mismo tiempo. 4) que realizado un análisis de la inundación presentada en 1999, se pudo concluir que lo presentado en la inundación causada por la quebrada La Perdiz, fue un represamiento de sus aguas por el río Hacha, debido a la forma como éstas desembocan en el mismo; además, se pudo establecer, que la sedimentación que se presenta en el río Hacha, ha ocasionado que se pierda su capacidad de transporte de caudal. 5) Que del estudio topográfico y batimétrico, se ha podido establecer una pendiente en los lechos, que permite mejorar las condiciones del flujo de las aguas, por lo cual se debe realizar una labor de limpieza de los mismos. 6) Que para evitar el represamiento de las aguas de la quebrada la Perdiz, se requiere realizar una mejora de su entrada en el cauce del río Hacha, procurando optimizar el flujo de sus aguas. 7) Que debido a la magnitud de la limpieza a realizar, y al corto período de verano que se presenta en la ciudad, se requiere trabajar al mismo tiempo en los sectores en los cuales se dividieron los cauces del río y las quebradas. 8) Que debido a la cantidad que se debe remover y la ubicación del mismo en el cauce, se estableció que el mejor tipo de maquinaria para realizar estos trabajos es la denominada Paladruga”.*

Ninguna de estas consideraciones que aluden a sitios distintos donde debían realizarse las obras de intervención de los caudales hídricos fue desvirtuada por la Fiscalía con argumentos que contaran con algún tipo de respaldo probatorio, sino acudiendo al expediente de afirmar tan sólo que se trató de un mismo objeto contractual que debió llevarse a cabo por el proceso de licitación pública, pero sin demostrar su aserto.

Nótese que en el contrato 076 se alude no solamente a trabajos de dragado en el cauce del río Hacha, sino también en la quebrada La Perdiz, y tras verificar la Sala los planos del sector allegados por INGEOMINAS incluidos en el estudio al cual párrafos arriba se ha hecho referencia, se tiene que el Contrato 075 comprendió la desembocadura de las quebradas La Yuca y El Dedo sobre el río Hacha, lugar distante en más de un kilómetro, de la desembocadura de la quebrada La Perdiz, en donde aguas arriba, desemboca la quebrada La Sardina, de suerte que no se trata ni de un mismo río, ni de una misma quebrada, ni de un mismo punto de intervención como para pregonar que se trataba de una misma especie de obra a realizar como contrariamente se entiende por la Fiscalía.

Ahora, el hecho de que uno de los contratos hubiese sido necesario suspenderlo para no afectar la ejecución de los demás, en manera alguna demuestra la unidad de objeto sino precisamente todo contrario, esto es que la realización de una obra de dragado no dependía de que la otra también tuviera realización sino que podían llevarse a cabo de manera independiente, aunque no necesariamente simultánea en ese

preciso evento, que en todo caso en nada podría afectar negativamente la responsabilidad por el trámite y suscripción del contrato, sino la fase de ejecución por la aparición de un evento imprevisto que determinó la interrupción del trabajo, que en todo caso no incidió en mayores costos para la administración o en la ejecución de la obra ya que el tipo de contrato de alquiler de la maquinaria fue por hora trabajada, según el cual *“no se paga ningún costo por stand by de la pala draga, debido a condiciones externas al contratista, como es el caso del aumento del nivel del cauce”*, al menos ninguno de dichos eventos fue acreditado probatoriamente, ni ello fue consignado en el acta de liquidación del contrato.

En este sentido cabe recordar que la Sala de Casación Penal de la Corte<sup>156</sup>, estableció que no se presenta fraccionamiento del objeto contractual cuando para celebrar varios contratos de un mismo género se aducen y se demuestran razonables motivos de interés público:

*“Acerca de la figura del fraccionamiento contractual como mecanismo encaminado a evadir el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para los contratos estatales, sostuvo esta Sala en la sentencia CSJ. SP, dic. 2 de 2008, rad. 29285, que “se verifica cuando la administración de manera artificiosa deshace la unidad natural del objeto con miras a sustraerse del procedimiento contractual que debía llevar a cabo, adelantando en cambio dos o más contratos a través de trámites menos estrictos, práctica que indudablemente riñe con las normas que gobiernan la contratación estatal, particularmente con los principios de transparencia y selección objetiva”.*

[...]

*Es indudable que en los dos contratos suscritos por TÁ existió un mismo objeto contractual (la vacunación de la población canina y felina de los municipios comprendidos). Sin embargo, no era preciso el fraccionamiento para eludir el régimen licitatorio o de concurso público porque, como ya se ha reiterado, los contratos admitían la contratación*

---

<sup>156</sup> CSJ SCP SP3963-2017. Mar 22 de 2017. Rad. 40216

*directa dada la naturaleza del objeto a contratar. En consecuencia, la única razón que podría justificar el reproche aludido sería, como lo sostuvo el sentenciador de primera instancia y lo enunció el Tribunal, que se hizo el fraccionamiento para favorecer a dos contratistas y no a uno solo.*

*No obstante, para el asunto objeto de estudio ese argumento no es consistente. En primer lugar, porque se construye el reproche sobre un presupuesto inherente al fraccionamiento, como lo es que siempre que se acude a esa figura objetivamente se favorece a más de un contratista, de modo que ese aspecto por sí solo no es suficiente para inferir que la celebración de los contratos incumplió requisitos legales.*

*En segundo término, en cuanto deja de lado que, como lo sostuvo la Corte en la última providencia referida, **el fraccionamiento puede ser viable frente a razonables motivos de interés público.***

*Y precisamente en este caso se encuentra que fueron plausibles las motivaciones que condujeron al fraccionamiento del contrato, a partir de lo expuesto por el procesado en su indagatoria, en tanto revela motivos de interés público que justificaron la división.*

*Relató allí TÁ que antes de ser parte de la administración, el departamento realizaba un sinnúmero de contratos y de órdenes de prestación de servicios, de entre 5 y 7 millones de pesos, para llevar a cabo actividades de control de zoonosis. A partir del inicio de su gestión en 2004 -es lo que dijo- “nos pareció un desgaste administrativo innecesario que hacía urgente la optimización de los recursos y tratar de concentrar las acciones, las responsabilidades en la menor cantidad de personas de naturaleza jurídica o natural, por esta razón y atendiendo a la distribución geográfica del departamento, a la distancia entre municipios y de la capital de Montería con los municipios se distribuyó el departamento en dos zonas y por eso se realizaron dos contratos...”*

[...]

*Similar versión presentó, en desarrollo de la misma vista pública, el testigo JCLR, interventor en los dos contratos [...].*

[...]

***Las razones expuestas por el procesado y ratificadas por el interventor de los dos contratos objeto de análisis, son compatibles, ciertamente, con una motivación guiada por el interés público de ejercer un eficiente control a la actividad de vacunación y de optimizar recursos administrativos y logísticos del departamento, modificando el modelo anterior consistente en suscribir un contrato por cada municipio del departamento para, en vez de ello, dividir su territorio en dos zonas, siguiendo unos criterios de orden geográfico y demográfico razonables. Tales explicaciones, por demás, no se ven rebatidas en el proceso, por lo que les asiste total credibilidad.***

*En conclusión, estima la Sala que la conducta realizada por el procesado M TÁ no encaja en el delito atribuido de contrato sin cumplimiento de requisitos legales sancionado en el artículo 410 del C.P., verificándose el fenómeno de la atipicidad que planteó su defensor en el tercer cargo de la demanda de casación.*

*Consecuente con ello, se casará el fallo condenatorio impugnado y, en su lugar, se absolverá a MTÁ del cargo por el que fue acusado».*

Ahora, el hecho de que la ejecución de las obras se hubiese iniciado 20 días después de suscritos los contratos, no constituye prueba de la unidad de objeto como en ello se funda la Fiscalía para tener por desvirtuada la urgencia de la contratación, toda vez que en el texto mismo del contrato se estipuló que las obras serían iniciadas una vez fuera entregado el anticipo (ver cláusula cuarta) y ello sólo se solicitó por parte del secretario de transporte e infraestructura los días 17 de enero de 2003 (fl. 199 anexo 4) y 12 de febrero (fl. 106) manera tal que el argumento en que se funda la acusación se cae por su propio peso.

Tampoco resulta indicativo del fraccionamiento, el suponer que la realización de una obra de dragado necesariamente incidía en la otra por la generación de residuos en el cauce del río o la quebrada, como así sucedió con el contrato 074 que debió verse suspendido por dicho motivo, pues esta misma situación no se presentaba con los otros dos contratos, en razón a que tenían como único punto en común la desembocadura de la quebrada La Perdiz pero comprendían sectores geográficamente opuestos. En todo caso, cualquier apreciación sobre dicho particular en un sentido u otro sin contar con el respaldo de un estudio técnico sobre el terreno en que se ejecutaron las obras, resulta menos que aventurada por

ende ajena al requerimiento de certeza que la ley procesal penal exige para proferir fallo de condena.

Lo que si no resulta especulativo, es sostener que la suspensión de la obra del contrato 074 por los aludidos motivos, no implicó afectación económica para el departamento, en primer lugar porque el precio del contrato se pactó por el alquiler de horas efectivamente trabajadas, como finalmente de ello se dio cuenta en el acto de liquidación sin que se reconociese mayores valores al contratista, pese a que las obras debieron realizarse tiempo después de haber terminado el período de lluvias en el mes de junio, cuestión que reafirma aún más la fraccionabilidad del objeto contractual.

Ahora, igual que se advirtió con relación a los contratos de batimetría y topografía, en este caso de los contratos de arrendamiento de las paladragas observa la Sala que si pese a llegarse a suponer que la evidencia recaudada permite sostener la existencia de unidad natural de objeto contractual tanto en género como en especie, que como ha sido visto, no es el caso en estudio, al proceder a determinar las circunstancias específicas que condujeron a la administración a celebrar tres contratos y no uno como debería ser lo procedente, se observa que tampoco se encuentra acreditado que con el eventual fraccionamiento se hubiere pretendido favorecer intereses particulares con sacrificio del interés público, como lo exige, adicionalmente, la jurisprudencia para predicar el fraccionamiento ilegal de contratos, pues tampoco aparece nítido que se hubiere pretendido preferir a tres contratistas frente a otros que pudieron haberse presentado en igualdad o

mejores condiciones para acceder a este trámite contractual a menores costos, toda vez que el hecho de haberse dado publicidad a la convocatoria y no presentarse nadie más, denota que ello pudo no haber sucedido.

Pero esta hipótesis no fue desvirtuada ya que no se acreditó que alguno o todos los contratistas carecieran de la idoneidad o experiencia requeridas para la ejecución de las obras, o que las ofertas contractuales no correspondieran a los precios del mercado, o que entre los contratistas y el gobernador existía algún tipo de afinidad demostrativo del afán de aquél en privilegiar intereses particulares frente al deber de satisfacer el interés público, o que las obras contratadas finalmente no tuvieron realización o no representaron beneficio alguno para la comunidad, nada de lo cual fue objetivamente establecido por medio de prueba que así lo acreditase.

## **5.- OBSERVACIONES GENERALES.**

Al realizar la Sala la confrontación de los términos de la acusación formulada por la Fiscalía Delegada con la objetividad que la actuación evidencia incluidas las explicaciones dadas por el acusado, se establece que varias de sus justificaciones pudieron encontrar eco en la prueba recaudada, tales como la urgencia de llevar a cabo las obras con el propósito de mitigar los daños causados por los desbordamientos en temporada invernal del río y las quebradas cuyos cauces surcan la ciudad de Florencia, que tales programas estuvieron incluidos en el plan de desarrollo departamental 2001-2003, que en las obras

tuvo participación activa la comunidad destinataria y beneficiaria de los objetos contractuales, que los contratos contaban con los estudios previos correspondientes y en todos se contaba con el visto bueno del jefe del departamento jurídico y designaba un supervisor, así esta última situación no pudiere ser considerada excusa suficiente para excluirlo de responsabilidad frente al deber normativamente establecido de verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales al momento de celebrar o liquidar los contratos de la administración, a menos de llegarse a demostrar haber sido inducido en error frente a la información suministrada por personal subalterno, situación hasta la cual no se ahondó en la investigación pese a contar con el tiempo y recursos necesarios para hacerlo, bajo el supuesto errado de la Fiscalía de haber encontrado acreditada no sólo la realización de la definición típica, sino el conocimiento y voluntad de llevarla a cabo.

Se tiene entonces, que las explicaciones ofrecidas por el procesado y relacionadas con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos sustanciales establecidos en ley de contratación, si bien no fueron confirmadas plenamente con la prueba recaudada en el proceso, tampoco fueron plenamente desvirtuadas hasta llegar al grado de certeza requerida sobre la realización de la conducta y la responsabilidad del acusado, como para proferir fallo de condena en su contra por el concurso de delitos materia de acusación y juzgamiento.

Y esto ocurrió, porque a las urgencias de llevar a cabo las obras de mitigación y por ende los procesos contractuales para

prevenir desastres causados por la naturaleza en temporada invernal, lo que dio lugar a que no se llevaran adecuadamente archivados los documentos integrantes de todos y cada uno de los procesos contractuales, se sumó no sólo el desgüeño administrativo de las dependencias encargadas de organizar, almacenar, custodiar y archivar la documentación oficial, sino también, la poca acuciosidad de la Fiscalía para realizar una pronta y eficiente labor pesquisidora, a tal punto que cuando decidió localizar la documentación que echó de menos, la misma se hallaba refundida o había desaparecido, como también lo hicieron algunos de los testigos que podrían haber aportado importante información en orden al esclarecimiento de los hechos.

Del mismo modo, tampoco se tuvo la iniciativa de realizar investigaciones de campo con el apoyo de expertos en las materias contratadas en orden a establecer distancias, lugares, tiempos, personal y maquinaria requerida, así como los precios del mercado de cada uno de los bienes y servicios contratados a fin de determinar si a más de las irregularidades advertidas se presentaron actos de negligencia o de corrupción en detrimento del patrimonio público, pues si bien en apariencia dicho aspecto no hace parte de la definición típica, cuando la disposición alude a requisitos legales esenciales, incluye por supuesto, los principios de transparencia, economía, moralidad, e interés común, y, por ende, como ha sido visto a lo largo de este pronunciamiento, excluye aquello que sea meramente formal sin incidencia sustancial alguna, nada de lo cual tuvo lugar de parte del órgano pesquisidor.

Con lo anterior, es de concluirse que las explicaciones ofrecidas por el acusado en relación con el cumplimiento de los requisitos normativamente establecidos para la contratación pública podrían tener algún tipo de respaldo en la actuación, y que las mismas no fueron desvirtuadas probatoriamente por la Fiscalía precisamente por no haberse llevado a cabo una exhaustiva investigación sobre la realidad de los procesos contractuales tramitados, celebrados o liquidados por el acusado.

#### **6.- CONSIDERACIONES FINALES. IN DUBIO PRO REO.**

La Sala observa que, si la investigación hubiese realizado las actuaciones que la Sala extraña habrían permitido establecer si los procesos contractuales realizados por el acusado y materia de investigación y juzgamiento se realizaron con apego irrestricto a los presupuestos sustanciales normativamente establecidos, o si por el contrario, como se sostuvo en la acusación, se apartaron ostensiblemente de ellos.

Al respecto no puede olvidarse que en el ámbito de aplicación de la Ley 600 de 2000, rige el principio de investigación integral previsto en el artículo 20 del referido estatuto que establece la obligación para el funcionario judicial de investigar tanto lo favorable como lo desfavorable a los intereses del imputado, el cual, como es apenas obvio, abarca también a la actuación de los funcionarios de policía judicial a punto tal que el artículo 318 ejusdem establece que las pruebas y actuaciones que realice este cuerpo investigativo, por

iniciativa propia o por comisión, deberán ser efectuadas con estricto acatamiento de las garantías constitucionales y legales.

Todo lo cual es reiterado en el artículo 234 del Código de Procedimiento Penal de 2000, al precisar que corresponde al funcionario judicial buscar la “*verdad real*”, en cuyo propósito debe averiguar con igual celo tanto «*las circunstancias que demuestren la existencia de la conducta punible, las que agraven, atenúen o exoneren de responsabilidad al procesado y las que tiendan a demostrar su inocencia*», sin perjuicio de advertir que, en todo caso, la carga de la prueba de la conducta punible corresponde a la Fiscalía.

A fin de dar cumplimiento a dicho mandato, no puede olvidarse que también el artículo 338 *ibídem* prevé la obligación para el funcionario judicial de ordenar las pruebas necesarias para verificar las citas, comprobar las aseveraciones del imputado y aquellas que considere necesarias para definir su situación jurídica, además de las que pidan los sujetos procesales, lo que al parecer en este caso no fue materia de consideración por la Fiscalía y los funcionarios de policía judicial comisionados para el efecto durante la fase instructiva.

A este respecto cabe recordar, que en la diligencia de indagatoria cuando se le preguntó al procesado sobre la necesidad de realizar las obras contratadas y los estudios previos de factibilidad de las mismas, contestó:

*“Esas obras fueron incluidas en el plan de desarrollo del departamento 2001-2003, estoy hablando de los 3 años, estas obras quedaron allí incluidas, para darle, digamos, desarrollo, en razón a que se presentaba en ese lugar, en esa región, donde hay diferentes barrios que están a la confluencia del río Hacha y de la quebrada La Perdiz y La Sardina, ellos sufrían inundaciones periódicas desde hacía más de 70 años, ninguna administración se había acordado de esos pobres porque*

son gente de muy bajos recursos, y entonces se produjeron muertes frecuentes, recuerdo por ejemplo una de 1999, un año, dos años antes, en que se reportaron varios muertos ocasionados por las inundaciones. El problema era que como era una confluencia de esas vertientes, entonces el agua se represaba y generaba la inundación propia que generaba las muertes de los habitantes. **Es decir, estaba establecida la necesidad de intervenir, estaba incluida en el Plan de desarrollo de mi período de Gobierno 2001-2003**".

(...)

"Por supuesto, nunca se puede realizar un proyecto sin que se hagan los estudios correspondientes que permitan darle los argumentos al administrador que garanticen que primero hay una necesidad sentida de una comunidad, en segundo lugar que hay unas posibilidades financieras presupuestales del departamento para solucionar esa necesidad de la comunidad y, en tercer lugar, que ella realmente cumpla con los propósitos para los cuales fue dirigida la obra que es el bien común, y en este caso lo más importante la defensa de la vida de los habitantes que estaba amenazada por los desastres naturales que se presentaban durante décadas en ese sector".

Cuando se le interrogó sobre las razones por las cuales celebró varios contratos y no uno solo con el fin de mitigar las inundaciones que se presentaban en Florencia, dijo:

Bueno yo no recuerdo de manera muy específica, quiero hacer claridad, porque esa pregunta me la hice yo en el momento en que iba a yo a realizar los contratos, pero me dieron una argumentación legal que me permitía que esos contratos se realizaran, por qué?, no con el fin, hay que tener en cuenta esto, no con el fin de evadir las normas de contratación porque **ahí puede probarse que estos contratos, todos tienen la vigilancia de la comunidad**, o sea, en otras palabras, es un modelo de administración que representa transparencia en la administración pública porque **todos los beneficiarios de las obras eran los veedores que firmaban las actas correspondientes**, eran los que sentían como propio ese regalo, digámoslo así, de la administración departamental de hacer presencia el Estado donde durante tantos años había habido ausencia de él. Entonces las obras no eran a escondidas del pueblo, ni tenían un propósito, digámoslo así, mezquino o de esconder algún propósito de interés personal para el administrador o para los servidores públicos que estuvieron colaborando con esa obra, no, **porque tenía toda la legalización, tenía sus interventores y la misma comunidad era parte activa en el trabajo de la obra**. Ellos ayudaban e echar la piedra a los gaviones, ellos estaban inmersos en todo el trabajo de ejecución de la obra y por lo tanto **ellos tenían acceso absolutamente a todos los procesos de contratación del departamento**, en términos de la Gobernación".

(...)

*“En este momento sería muy apresurado darle una respuesta, pero yo sé que la administración en sus archivos tiene todos los argumentos que llevaron a realizar los diferentes contratos de esa manera porque era conveniente para la comunidad, porque garantizaba mayor eficiencia, porque no violaba la Ley 80 de 1993, ni los decretos reglamentarios, ni mucho menos el orden constitucional, entonces existían todos los presupuestos legales y de conveniencia para la ejecución de la obra a realizar”.*

Y al ser interrogado en relación con los hallazgos de los investigadores del CTI plasmados en los informes, anotó:

*“No porque la Contraloría en su ejercicio de control posterior no haya encontrado allí los documentos que soportan este contrato... no por ello quiere decir que no existan, tampoco quiere decir que no existan si la Fiscalía envía 1 o 2 o más comisiones a investigar los hechos, **porque yo tengo absolutamente claro que todos los procesos de contratación que realicé en el departamento de Caquetá tenían la documentación necesaria y requerida por las normas de contratación estatal. Entonces yo 12 años después, se me viene a informar por parte de la Fiscalía que hacen falta unas piezas.***

***Desde ningún punto de vista humano puedo demostrarle al despacho que esa documentación existe 12 años después** en razón a que yo no he tenido la custodia de esa documentación pública que quedó después de mi ejercicio administrativo en el departamento de Caquetá.*

*Entonces yo veo que esa documentación pudo haberse perdido, la pueden haber sustraído, pueden haberla utilizado y luego no haberla colocado en las carpetas correspondientes, y estos documentos se llevaron como lo ordena la ley al archivo del departamento. Allí debe constar lo que entró de cada uno de los procesos de contratación y allí es donde si ese archivo está constituido conforme a las leyes, ahí es donde podemos tener una luz”.*

En respuesta a la pregunta sobre las razones por las que se celebraron varios contratos de alquiler de paladragas y no uno solo, dijo:

*Mire, yo como usted observa, soy un agropecuario, no por ello se me exige de conocer la norma y darle aplicabilidad y respetarla. Soy consciente de ello. Y por ello mismo es que he tomado como patrón de conducta para ejercer la gestión administrativa en el departamento de Caquetá y con ello sentir la seguridad y certeza de que las argumentaciones jurídicas nos permiten hacerlo, pero así como por decir algo, tenga en cuenta que los objetos son diferentes los lugares son diferentes donde van a trabajar, y también revítese que es una obra que representa unas*

*condiciones de tiempo que no pongan en riesgo los trabajadores, la maquinaria, los contratistas, ni absolutamente ninguna persona que trabaje en el lugar de esos donde tienen amenazadas sus vidas con una creciente de aguas. La región tiene un tiempo de lluvias y un tiempo de verano muy definido. **Pero esa argumentación va más allá, yo eso es lo que le pido a la Fiscalía, que la oficina jurídica y la oficina de transporte también se presenten ante la fiscalía, los llamen para que ejerzan los argumentos necesarios para que le dé tranquilidad a la Fiscalía de que nada he hecho con interés de hacerle daño al Estado, de robarme la plata, o de beneficiar a un tercero.** Yo beneficio es a la comunidad en general y defendiendo las vidas de las personas en la administración de mi departamento que estaban amenazadas por esos eventos ya registrados. Ahí están las historias de las muertes que se han ocasionado por esas inundaciones”.*

Si se analiza en detalle la respuesta, se tiene que el procesado es enfático en sostener que en desarrollo de la contratación se cumplieron todos los presupuestos normativamente establecidos, y el hecho de que no se hubieren encontrado por los investigadores los documentos que respaldarían sus asertos, ello quiere decir que no se hubieren allegado oportunamente a la actuación contractual, por eso solicita una investigación más exhaustiva, no solo en los archivos del departamento, sino escuchando los testimonios de quienes intervinieron en los procesos, incluida por supuesto, entiende la Sala, la comunidad misma y los oferentes, contratistas e interventores, así como el apoyo de expertos en dichas materias, no sólo de contratación, dada la magnitud y localización de las labores, nada de lo cual se llevó a cabo, salvo el testimonio del secretario de transporte e infraestructura de entonces y las jefes de presupuesto, archivo y tesorería, quienes apuntan a corroborar las explicaciones del procesado en los aspectos de que pudieron tener conocimiento atendiendo el ámbito de sus responsabilidades.

En opinión de la Sala, este tipo de investigaciones dadas las implicaciones para los intervinientes en la contratación estatal, no pueden limitarse tan solo a una revisión simplemente formal de carácter documental, sino que tienen que ir más allá en orden a tratar de establecer lo realmente acontecido, con todas las circunstancias que rodearon los procesos contractuales; verificando los soportes, su autenticidad, su contenido; identificando, localizando e interrogando a los partícipes e intervinientes en cada uno de los trámites; recaudando la evidencia a la mayor brevedad posible, y acudiendo al apoyo de los especialistas según el objeto, cuantía y complejidad de la obra, bien o servicio contratado, pues para eso están los asesores especializados del fiscal, en quienes la ley reconoce la posibilidad de contar con su ayuda atendiendo las necesidades y complejidades de cada caso, ya que no de otra manera puede llegar a sostenerse con criterio de certeza que se presentó desconocimiento de los requisitos legales esenciales en el trámite, celebración, ejecución o liquidación de un contrato con la administración pública.

Es de reiterar, en todo caso, que la responsabilidad por los resultados de la investigación estaba a cargo de la Fiscalía y no del sindicado, cuestión que no se desdibuja ni siquiera acudiendo al principio de carga dinámica de la prueba, pues, éste en manera alguna exonera a la Fiscalía del deber de demostrar la materialidad de la conducta y la responsabilidad del acusado, como tampoco del de realizar una investigación integral, menos si los documentos y demás pruebas sobre la realidad en que los hechos tuvieron ocurrencia, no

necesariamente están en poder del procesado y sí al alcance del Estado a través del órgano investigador, sea porque se hallan en los archivos oficiales que tienen el deber jurídico de conservar registros de sus actuaciones y entregarlos a las autoridades judiciales cuando éstas lo requieran, o de personas particulares, conforme lo establece el artículo 260 de la Ley 600 de 2000.

Pero si en el marco de la Ley 600 de 2000, la Fiscalía no realiza una investigación integral, y durante la instrucción o el juicio no se allega prueba que respaldaría la hipótesis en que se sustenta la acusación, tal responsabilidad no la puede trasladar al sujeto pasivo de la acción penal, amparado por la presunción de inocencia cuya degradación corre a cargo del Estado y, por ende, como ha sido visto, no tiene el deber de demostrar su inocencia, ni siquiera so pretexto de aplicarle la carga dinámica de la prueba, tema sobre el cual la Sala de Casación Penal de la Corte<sup>157</sup>, reiteró lo siguiente:

*“...se impone abordar el tema de la carga de la prueba en el ámbito penal y su relación inmanente con el postulado constitucional de presunción de inocencia.*

*Al respecto, de forma por demás decantada, tanto la jurisdicción constitucional como la ordinaria penal se han ocupado de reiterar que el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 Superior<sup>158</sup> abarca el reconocimiento general de que una persona sometida a investigación o juzgamiento por la presunta comisión de una conducta punible, se reputa inocente hasta el mismo momento en que por sentencia en firme se desvirtúa tal garantía con la declaración de culpabilidad, conforme a las pruebas que legal y oportunamente hayan sido allegadas al proceso.*

*Tal axioma, por lo tanto, contrae la obligación para el Estado, en ejercicio de su poder jurisdiccional, de procurar el recaudo y la práctica de los medios de convicción indispensables para que la pretensión invocada en la acción penal por el órgano acusador, tenga el soporte necesario para que el juez de conocimiento emita el juicio de reproche correspondiente.*

---

<sup>157</sup> CSJ SCP SP Jul. 31 de 2013, Rad. 40634.

<sup>158</sup> “En el mismo sentido, consultar los artículos 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 7 de la Ley 600 de 2000.”

*Correlativamente, el núcleo esencial del derecho fundamental a la presunción de inocencia releva al sujeto investigado de aportar pruebas tendientes a demostrar que la infracción penal no existió o la ausencia de responsabilidad en la misma a cualquier título, porque, se insiste, la carga de la prueba se radica en cabeza del ente acusador.*

*Este apotegma se complementa a su vez con el principio in dubio pro reo, ya que ante la duda acerca de cualquiera de los elementos del delito —tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad—, se impone la prevalencia de la incertidumbre y la consecuente absolución del implicado.*

*En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido:*

*«En el proceso penal se habla de carga de la prueba en sentido negativo porque al acusado no le corresponde probar su propia inocencia, ésta se presume mientras la actividad probatoria no demuestre lo contrario y logre desvirtuar esa verdad provisional que lo protege; la obligación probatoria recae en la parte acusadora quien debe demostrar los elementos constitutivos de la pretensión penal y desvirtuar el derecho de inocencia que ha de entenderse integrado en el debido proceso.»<sup>159</sup>*

*En el sistema regido por la Ley 600 de 2000, este deber se torna intenso si se considera que conforme al artículo 234, que prevé el principio de investigación integral, «el funcionario judicial buscará la determinación de la verdad real. Para ello debe averiguar, con igual celo, las circunstancias que demuestren la existencia de la conducta punible, las que agraven, atenúen o exoneren de responsabilidad al procesado y las que tiendan a demostrar su inocencia».*

*Con todo, la Sala ha admitido que en ciertos casos, cuando quiera que la Fiscalía ha cumplido con el rol probatorio asignado, es viable aplicar el concepto de la carga dinámica de la prueba, según el cual, los medios de persuasión deben ser aportados por quien esté en mejor capacidad de hacerlo, dada la dificultad que en algunas oportunidades representa para el agente estatal abarcar el tema de prueba.*

*Sobre el particular, la Corte aseguró en pretérita oportunidad:*

*«No obstante, en atención al denominado concepto de la “carga dinámica de la prueba”<sup>160</sup>, cuando el Estado ha demostrado con idoneidad la responsabilidad del acusado como para sustentar una condena, cumpliendo así la carga probatoria necesaria, le corresponderá a la defensa, en sentido amplio, presentar otros elementos de juicio que desvirtúen tal posición cuando quiera que se busque controvertir la certeza para condenar o introducir la duda razonable que permitiera adoptar idéntica determinación.»<sup>161</sup>*

*Es así que, como regla general, el órgano investigativo es el que debe probar con medios lícitos y legales que la persona acusada de participar en una conducta ilícita es responsable, para de esta manera desvirtuar la presunción de inocencia que precede cualquier imputación; pero excepcionalmente, entonces, es viable acudir a las cargas probatorias dinámicas.*

<sup>159</sup> “Auto del 12 de mayo de 2010, radicación 32.359.”

<sup>160</sup> “Confrontar, Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicación 31147”

<sup>161</sup> “Auto del 19 de mayo de 2010. radicación 33.567.”

Lo cierto del caso, es que en el evento presente, la prueba recaudada durante las fases de indagación preliminar, investigación y juicio, pese a su gran volumen, no logró desvirtuar la presunción de inocencia que ampara al procesado, pues de ella no surge la certeza de la realización del concurso de conductas punibles atribuida en la acusación, como tampoco la total ajenidad en tales acontecimientos que dieron lugar a formular resolución de acusación en su contra.

No podría culminar la Sala sin dejar de advertir el desacierto en que incurrió la Fiscalía al pretender soportar su solicitud de condena en una supuesta confesión del acusado a través de su defensor en el escrito por cuyo medio recurrió la resolución de acusación, en relación con la presunta selección anticipada de las obras a realizar, así como de los contratistas a quienes se les habrían de adjudicar todo lo cual se sale de contexto. De suerte que la premisa y la conclusión a que arriba, no podrían ser más desafortunadas.

Entonces, al no saberse con certeza si el procesado PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA durante su desempeño como gobernador del departamento de Caquetá entre los años 2001 y 2003 suscribió o liquidó los contratos materia de cuestionamiento en la resolución de acusación sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, o si, por el contrario, tales requisitos fueron efectivamente satisfechos a cabalidad, a la Corte no le cabe más alternativa que resolver las dudas a su favor y absolverlo por el concurso homogéneo y sucesivo de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues, como ha sido dicho por la Sala de Casación Penal

de la Corte en la providencia que párrafos arriba se evoca, *“ante la falta de certeza probatoria en el momento de proferir sentencia, ha de acudirse al amparo del apotegma in dubio pro reo, expresamente consagrado en el vigente ordenamiento procesal penal en su artículo 7° (Ley 600 de 2000), para prevenir el inaceptable riesgo de condenar a un inocente, extremo de la disyuntiva falladora más grave que el de absolver a un eventual responsable, pues, la justicia es humana y, por lo mismo, falible; de ahí que el acto soberano y trascendente de emitir sentencia de condena ha de estar anclado firmemente en prueba de irrefutable solidez; cuando ello no ocurre, se impone en nombre de esa misma justicia, decisión absolutoria”*.

## **7.- Cuestiones finales**

7.1.- Es de advertir, de otra parte que el artículo 191 de la Ley 600 de 2000 establece que el recurso de apelación procede contra la sentencia y las providencias interlocutorias de primera instancia.

Igualmente, el inciso tercero del artículo 1° del Acto Legislativo No. 01 de 2018, por el cual se adiciona el artículo 186 de la Constitución Política, establece que contra las sentencias que profiera la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia procede el recurso de apelación, cuya definición corresponde resolver a la Sala de Casación Penal.

En perfecta armonía con lo anterior, el artículo 3° del Acto Legislativo No. 01 de 2018, modificadorio del artículo 235 de la Constitución Política, estipuló como una de las funciones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la de resolver los recursos de apelación que se interpongan contra

las decisiones proferidas por la Sala Especial de Primera Instancia.

En este orden de ideas, contra esta determinación procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo<sup>162</sup>.

Por lo expuesto, LA SALA ESPECIAL DE JUZGAMIENTO DE PRIMERA INSTANCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**1.- ABSOLVER** al acusado PABLO ADRIANO MUÑOZ PARRA en razón del cargo por el concurso de delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, que le fuera formulado en el presente asunto.

**2.-** En firme esta determinación, queda sin vigencia la medida de aseguramiento impuesta durante el curso de proceso. Por la Secretaría de la Sala se procederá a cancelar las eventuales órdenes de captura emitidas y las cauciones que hubieren sido prestadas, así como a levantar la prohibición de salir del país y las medidas cautelares sobre bienes que se encuentren vigentes. Además, de ser el caso, comunicará lo

---

<sup>162</sup> El Art. 191 de la Ley 600 de 2000 establece que, salvo disposición en contrario, el recurso de apelación procede contra la sentencia y las providencias interlocutorias de primera instancia, y, según el Art., 193 ejusdem, el recurso de apelación contra la sentencia se concederá en el efecto suspensivo, en cuyo caso la competencia de la autoridad que profirió la decisión objeto de recurso se suspenderá desde cuando se emita la providencia que lo conceda hasta cuando regrese el expediente al Despacho de origen.

aquí resuelto a las mismas autoridades a las que se les comunicó la medida de aseguramiento y el calificadorio del sumario.

**3.- ARCHIVAR definitivamente el expediente.**

**4.-** Contra esta decisión procede el recurso de apelación para ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el efecto suspensivo.

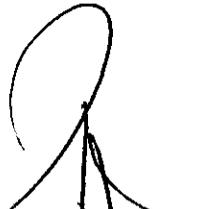
Cópiese, notifíquese y Cúmplase



**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS**  
**Magistrado**



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



**RODRIGO ORTEGA SÁNCHEZ**  
**Secretario**