

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

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

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

**SEP 071-2022**

**Radicación N°. 48347**

Aprobado mediante Acta N°. 60

Bogotá D. C., ocho (8) de junio de dos mil veintidós (2022).

**1. ASUNTO:**

Agotado el procedimiento establecido en los artículos 400 y s.s. de la Ley 600 de 2000, corresponde a la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia dictar sentencia dentro de la actuación penal adelantada contra el ex Gobernador del Departamento de Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, quien fuera convocado a juicio por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación a favor de terceros.

## **2. IDENTIDAD DEL ACUSADO**

De la diligencia de indagatoria<sup>1</sup> se tiene que se trata de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, identificado con la cédula de ciudadanía número 18.201.423 de Mitú, Vaupés, nacido en Carurú, Vaupés, el 12 de noviembre de 1964, de 57 años de edad, hijo de Cándido Ramírez (fallecido) y María Adela Sabana, de estado civil unión libre con Zoila Nancy Cuyare Torcuato, padre de cinco (5) hijos, de profesión administrador público de la ESAP y, con especialización en Gerencia Pública de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

## **3. ANTECEDENTES FÁCTICOS**

Los hechos que dieron origen a esta actuación tienen fundamento en la información remitida a la Fiscalía General de la Nación por la Contraloría Departamental del Guainía, relativa a los hallazgos con incidencia penal encontrados en los procesos de contratación celebrados por el entonces Gobernador del Departamento de Guainía EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones -SGP-, destinados al sector salud, los cuales fueron transferidos al citado ente territorial durante las vigencias 2004-2005.

En lo que aquí interesa la denominación, nombre del contratista, objeto, valor e irregularidades advertidas por la Fiscalía General de la Nación en cuanto a los delitos imputados en cada negocio jurídico es el siguiente:

---

<sup>1</sup> Folios. 276 a 292 c. original No. 2 Fiscalía.

Denominación y fecha de suscripción	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR	IRREGULARIDADES
<p><b>Orden de Compra No. 116<sup>2</sup>.</b> Fecha: 28 de abril de 2004.</p>	<p>BERTHA CABEZAS PALACIOS</p>	<p>Compra de refrigerios para el desarrollo de actividades día del niño.</p>	<p>\$6.812.000</p>	<p>No fue para realizar actividades de salud pública. Los refrigerios fueron solicitados a la Secretaría de Salud por la esposa del Gobernador – Zoila Nancy Cuyare Torcuato, quien recibió los refrigerios. Al no coincidir ni el precio ni el objeto contractual permitía inferir una apropiación en favor de terceros, mediante el modus operandi de la inversión en actividades ajenas a la salud.</p>
<p><b>Orden de Compra No. 210<sup>3</sup>.</b> Fecha: 23 de junio de 2004.</p>	<p>MAGDA LUCÍA RODRÍGUEZ MORALES.</p>	<p>Compra de elementos para fortalecer el sistema de información de procesos de vigilancia de salud pública -un (1) teléfono Panasonic, un (1) fax Panasonic, dos (2) tóner fotocopiado ra Minolta, nueve (9) rollos papel fax; un software Data Soft Network y una (1) greca capacidad de 60 tintos. Ampliar los términos del contrato - entrega 30 de agosto de 2005-.</p>	<p>\$5.723.000.</p>	<p>Desde la solicitud de adquisición se consignó que era para las diversas Secretarías dependientes de la Gobernación. El rubro utilizado para el pago del contrato no existía en la ordenanza 015 de 2003. La contratista era desconocida en Inírida, por lo que el valor referenciado fue apropiado por terceras personas.</p>

<sup>2</sup> Folios 15 y ss. c. anexo original No. 17.

<sup>3</sup> Folios 10 y ss. c. anexo original No. 4.

<p><b>Contrato de Prestación de Servicios No. 150<sup>4</sup>.</b> Fecha: 23 de diciembre de 2004.</p>	<p>ADRIANA MARÍA BOHADA ALBARRA CÍN, Representante de AUDYSALUD</p>	<p>Elaborar un Plan Departamental de Salud (PDS) que sirva de instrumento orientador de los planes, programas, proyectos y acciones en materia de salud.</p>	<p>\$50.000.000</p>	<p>Se utilizaron recursos del S.G.P. en finalidades para los cuales no estaban destinados.</p>
<p><b>Contrato de Prestación de Servicios No. 006<sup>5</sup>.</b> Fecha: 1° de febrero de 2005.</p>	<p>RODRIGO VEGA CHACÓN</p>	<p>Suministro de alimentación para funcionarios y pacientes del Centro Hospital de Barrancominas, Guainía.</p>	<p>\$40.000.000</p>	<p>Se utilizaron recursos del S.G.P. en finalidades para los cuales no estaban destinados.</p>
<p><b>Orden de Prestación de Servicios No. 0217<sup>6</sup>.</b> Fecha: 17 de junio de 2005.</p>	<p>IVONNE FERRO BARRIGA</p>	<p>Elaboración de un aplicativo que se adapte al software del Régimen Subsidiado Dat@softPR S.</p>	<p>\$3.500.000</p>	<p>No coinciden los términos de referencia con el objeto de la orden. En entrevista la contratista dijo nunca haber firmado esa orden con la gobernación. El rubro utilizado para el pago del contrato no existe en la ordenanza 018 de 2004, que fue la que fijó el presupuesto para el año 2005, lo que condujo a la apropiación ilícita de esos dineros públicos a favor de terceras personas, o del propio procesado.</p>
<p><b>Orden de Compra No. 233<sup>7</sup>.</b></p>	<p>JOHN FREDY</p>	<p>Adquisición de 2188 refrigerios</p>	<p>\$7.658.000</p>	

<sup>4</sup> Folios 29 y ss. c. anexo original 1A.

<sup>5</sup> Folios 8 y ss. c. anexo original 2.

<sup>6</sup> Folios 27 y ss. c. anexo original 6.

<sup>7</sup> Folios 21 y ss. c. anexo original 11.

Fecha: 28 de junio de 2005.	DÍAZ LÓPEZ	para actividades del proyecto Promoción Salud Indígena 2005.		
<b>Orden de Compra No. 289<sup>8</sup>.</b> Fecha: 27 de julio de 2005.	JOHN FREDY DÍAZ LÓPEZ	Adquisición de 1514 refrigerios para actividades del proyecto Promoción Salud Indígena 2005 en Chorrobocón y su área de influencia.	\$4.599.000	El objeto no es una actividad propia de salud a que hace referencia la Ley 715 de 2001 y la Circular 018 de 2004 del Ministerio de la Protección Social. Si bien en declaración jurada reconoció haber ejecutado varias órdenes de compra, al ser interrogado en qué actividades las ejecutó, se limita a decir que las suministró a varias comunidades del departamento. Los dineros destinados a la salud fueron a parar al patrimonio de terceras personas <i>"incluyendo obviamente al propio ex Gobernador"</i> .
<b>Orden de compra No. 344<sup>9</sup>.</b> Fecha: 26 de agosto de 2005.	JOHN FREDY DÍAZ LÓPEZ	Adquisición de 900 refrigerios para actividades del Proyecto Promoción Salud Indígena 2005 en Minitas (Río Guaviare).	\$3.150.000	
<b>Orden de Compra No. 380<sup>10</sup>.</b> Fecha: 14 de septiembre de 2005	JOHN FREDY DÍAZ LÓPEZ	Adquisición de 1571 refrigerios para actividades del Proyecto Promoción Salud Indígena 2005 en Venado y su área de influencia.	\$5.496.500	
<b>Orden de Compra No. 315<sup>11</sup>.</b>	JULIÁN STIH MELO	Adquisición de 1142 refrigerios para	\$3.997.000	

<sup>8</sup> Folios 22 y ss. c. anexo original 12.

<sup>9</sup> Folios 23 y ss. c. anexo original 13.

<sup>10</sup> Folios 23 y ss. c. anexo original No. 14.

<sup>11</sup> Folios 8 y ss. c. anexo original 15.

Fecha: 16 de agosto de 2005.	MANRIQUE	actividades del Proyecto Promoción Salud Indígena 2005 en Inírida.		Circular 018 de 2004 del Ministerio de la Protección Social. El contratista en entrevista señaló que para esa labor lo contactó Zoila Nancy Cuyare Torcuato, esposa del entonces Gobernador EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, lo que indicaba quiénes y cómo se manejaban los dineros destinados a la salud.
<b>Orden de Compra No. 392</b> <sup>12</sup> . Fecha: 20 de septiembre de 2005.	MILTON ANTONIO CASTAÑEDA LEMUS	Adquisición de 1000 refrigerios para actividades del proyecto Promoción Salud Indígena 2005 en San José y su área de influencia.	\$3.500.000	El objeto no es una actividad propia de salud a que hace referencia la Ley 715 de 2001 y la Circular 018 de 2004 del Ministerio de la Protección Social. El contratista en entrevista manifestó que prestó sus servicios a la Secretaría de Salud pero solamente para fumigar cerca de cien horas. No obstante, las horas de fumigación supuestamente realizadas no tiene especificación alguna ni documentos que acrediten y ni el testigo aporta datos concretos. Los dineros girados del SGP con destinación específica al sector salud fueron apropiados por terceras personas sin justificación alguna.
<b>Orden de Prestación de Servicios No. 408</b> <sup>13</sup> . Fecha: 12 de octubre de 2005.	CAMILO ANDRÉS PUENTES GARZÓN	Prestar servicio de apoyo a la Coordinación de Salud Pública en Villavicencio.	\$2.100.000	En los términos de referencia se solicita un mensajero del departamento para la ciudad de Villavicencio. La orden la asignó directamente el Gobernador EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA ya que la madre del contratista -Nubia Esperanza Garzón Cruz-

<sup>12</sup> Folios 10 y ss. c. anexo original 10.

<sup>13</sup> Folios 10 y ss. c. anexo original 7.

				dijo haber hablado con el funcionario para tal efecto El rubro utilizado para el pago del contrato no existía en la ordenanza 018 de 2004 que fijó el presupuesto para el año 2005.
<b>Orden de Prestación de Servicios No. 535</b> <sup>14</sup> . Fecha: 22 de noviembre de 2005.	MAURICIO LONDOÑO FLÓREZ	Mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de cómputo para la Secretaría de Salud Departamental.	\$3.596.000	El objeto en nada se relaciona con la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector salud. El rubro utilizado para el pago del contrato no existía en la ordenanza 018 de 2004. El dinero público fue a parar a manos de terceras personas a manera de apropiación ilícita.
<b>Orden de Compra No. 400</b> <sup>15</sup> . Fecha: 23 de septiembre de 2005.	ADÁN RINCÓN MARTÍNEZ	Adquisición de 1000 refrigerios para actividades PAI (Programa Ampliado de Inmunización) Departamental.	\$3.500.000	No existen los documentos pertinentes en la Gobernación.
<b>Orden de Compra No. 457</b> <sup>16</sup> . Fecha: 3 de noviembre de 2005.	ADÁN RINCÓN MARTÍNEZ	Adquisición de 1000 refrigerios para actividades de ETV (programa Enfermedades Transmitidas por Vectores) en barrios de Inírida.	\$3.500.000	Era poco probable que el contratista realizara esa actividad, dada su avanzada edad -76 años-. Desde hacía varios años estaba residenciado en Villavicencio.

<sup>14</sup> Folios 21 y ss. c. anexo original 8.

<sup>15</sup> Folios 19 y ss. c. anexo original 16.

<sup>16</sup> Folios 23 y ss. c. ibídem.

<p><b>Orden de Compra No. 586</b><sup>17</sup>. Fecha: 13 de diciembre de 2005.</p>	<p>ADÁN RINCÓN MARTÍNE Z</p>	<p>Organización de evento y suministro de bienes de restaurante durante la realización de evento para la conformación del comité multisectorial Institucional del PAB (Plan de Atención Básica) Salud Pública Departamental.</p>	<p>\$2.100.000</p>	<p>Infirió la existencia de apropiación ilegal y antijurídica en favor propio o de terceros de la referida suma de dinero.</p>
<p><b>Orden de Compra No. 601</b><sup>18</sup>. Fecha: 19 de diciembre de 2005.</p>	<p>ADÁN RINCÓN MARTÍNE Z</p>	<p>Adquisición de 1400 refrigerios para actividades de Salud pública en el Municipio de Inírida PAB (Plan de Atención Básica) Departamental 2005.</p>	<p>\$4.900.000</p>	

#### 4. TRÁMITE PROCESAL

##### 4.1.- Fase de Investigación:

1. Teniendo en cuenta la documentación remitida por la Contraloría Departamental de Guainía y conforme a lo estatuido en el artículo 322 de la Ley 600 de 2000, el Fiscal

<sup>17</sup> Folios. 29 y ss. ídem.

<sup>18</sup> Folios 33 y ss. c. anexo original No. 16.

General de la Nación mediante resolución de junio 6 de 2007<sup>19</sup>, dispuso la apertura de la investigación previa.

2. El 31 de julio de 2009<sup>20</sup>, el ente investigador ordenó la apertura formal de la instrucción y dispuso vincular mediante indagatoria al señor EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA.

3. Como quiera que la diligencia de indagatoria se llevó a cabo el 2 de febrero de 2015<sup>21</sup>, el Fiscal Doce Delegado ante la Corte Suprema de Justicia con fundamento en las atribuciones discernidas por el Fiscal General de la Nación a través de la Resolución 00530 del 15 de febrero de 2013, la cual se sustenta en el Acto Legislativo No 006 de 2011 modificatorio de los artículos 235-4, 250 y 251 de la Constitución Política y la Ley 938 de 2004<sup>22</sup>, resolvió la situación jurídica al ciudadano EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, oportunidad en la cual, consideró que si bien existían los requisitos sustanciales para la imposición de medida de aseguramiento, también lo era que no se cumplían los fines contemplados en los artículos 3° y 355 de la Ley 600 de 2000, por tanto, se abstuvo de afectarlo con medida de tal naturaleza.

4. Clausurada la investigación<sup>23</sup>, la Fiscalía mediante resolución del 29 de diciembre de 2015<sup>24</sup> calificó el mérito del sumario profiriendo resolución de acusación en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, como autor de los delitos de peculado por apropiación en favor de terceros, en

---

<sup>19</sup> Folios 271 y 272 c. Fiscalía 1.

<sup>20</sup> Folios 57 a 63 c. Fiscalía 2.

<sup>21</sup> Folios 276 a 292 ibídem.

<sup>22</sup> Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, vigente para aquel entonces.

<sup>23</sup> Folio 103 cuaderno 3 Fiscalía.

<sup>24</sup> Folios 147 a 199 ib.

concurso homogéneo y sucesivo, y, a su vez, en concurso heterogéneo con el de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en concurso homogéneo y sucesivo, previstos en los artículos 397 y 410 de la Ley 599 de 2000, respectivamente.

Decisión en la que el ente acusador señala que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA utilizó recursos de Sistema General de Participaciones con destinación específica para el Sector Salud, en actividades totalmente diferentes para lo que estaban destinados, como era atender la salud pública del departamento, por lo que vulneró lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, la Circular Externa 018 de 2004 y la Ordenanza 018 de noviembre 26 de 2004, así como los principios de especialización a que hacen referencia la Ordenanza 028 de agosto 8 de 1996 y los orientadores de la contratación estatal, tales como el de responsabilidad, en la medida en que desbordó lo ordenado en el artículo 2° del Decreto 855 de 1994 y se apartó de lo estatuido en el numeral 5° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Además, dado su alto grado de educación y estudios relacionados con la contratación, no podía excusarse en la figura del “*principio de confianza*” para desprenderse de la responsabilidad legal y constitucional de hacer el control sobre actos de contratación que afectaban la ejecución del presupuesto, máxime cuando los artículos 211 de la Constitución Política, 12 y 26 de la Ley 80 de 1993, complementados por el parágrafo del artículo 12 de la Ley 489 de 1998, establecen que en ningún caso los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de

control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

En cuanto al peculado por apropiación, señaló que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA favoreció a terceros con la asignación de contratos [C], órdenes de prestación de servicios [OPS] y de compra [OC] con dineros del Sistema General de Participaciones con destinación específica al sector salud, de la siguiente manera:

<b>Convenio</b>	<b>Fecha</b>	<b>Contratista</b>	<b>Valor</b>
OC-116	28-04-04	Bertha Cabezas Palacios	\$ 6.810.000.
OPS-210	23-06-04	Magda Lucía Rodríguez	\$ 5.723.000.
C-150	23-12-04	Adriana María Boada Albarracín	\$ 50.000.000.
C-006	1°-02-05	Rodrigo Vega Chacón	\$ 40.000.000.
OPS-217	17-06-05	Ivonne Ferro Barriga	\$ 3.500.000.
OC-233	28-06-05	John Fredy Díaz López	\$ 7.658.000.
OC-289	27-07-05	John Fredy Díaz López	\$ 4.599.000.
OC-315	16-08-05	Julián Stih Melo	\$ 3.997.000.
OC-344	26-08-05	John Fredy Díaz López	\$ 3.150.000.
OC-380	14-09-05	John Fredy Díaz López	\$ 5.496.000.
OC-400	23-09-05	Adán Rincón Martínez	\$ 3.500.000.
OC-392	20-09-05	Milton Antonio Castañeda	\$ 3.500.000.
OPS-408	12-10-05	Camilo Andrés Puentes	\$ 2.100.000.
OPS-535	22-11-05	Mauricio Londoño	\$ 3.596.000.
<b>Total</b>			<b>\$143.629.000.</b>

Respecto a los elementos normativos del tipo, indicó que se encontraban presentes *“respecto de las conductas que se predicen de RAMÍREZ SABANA, en la forma como se dejó anotado en líneas precedentes”*.

En cuanto al aspecto subjetivo precisó que el procesado obró con violación de un bien jurídicamente protegido como es la Administración Pública, pues ejecutó la conducta con dolo, es decir, con conocimiento del daño y la voluntad de realización. Además, se trata de una persona en uso de plenas facultades mentales, quien por ende tenía la obligación de actuar conforme a la Constitución y la ley, por ello también resulta reprochable su comportamiento.

Agregó que, al reconocerse las irregularidades descritas en la contratación, se está en presencia de contratos viciados desde su gestión con violación a los principios de transparencia y economía, lo que condujo a que el ex gobernador permitiera que terceras personas se apropiaran de los recursos en desmedro del patrimonio oficial, en este caso, de un sector tan necesitado como es la salud.

5. Contra el llamamiento a juicio, la defensa interpuso y sustentó el recurso de reposición. El 18 de febrero de 2016<sup>25</sup>, la Fiscalía Doce Delegada ante esta Corporación negó la reposición, por lo que cobró firmeza en esa fecha el respectivo llamamiento a juicio del ex Gobernador del Departamento de Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA.

#### **4.2.- Fase de Juicio:**

1. En firme la resolución de acusación y vencido el traslado previsto en el artículo 400 de la Ley 600, el 19 de junio

---

<sup>25</sup> Folios 217 a 225 c. o. Fiscalía 3.

de 2018<sup>26</sup> la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia adelantó la audiencia preparatoria de conformidad con lo estatuido en el artículo 401 ejusdem, estadio procesal en el que denegó la solicitud probatoria elevada por el defensor de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA y, oficiosamente, decretó la práctica de pruebas.

2. Conforme a lo dispuesto en la referida diligencia, se allegaron las certificaciones correspondientes al tiempo de servicios prestados en la Gobernación del Guainía<sup>27</sup> y sobre la ausencia de antecedentes penales del acusado<sup>28</sup>.

3. Posteriormente, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia amparada en las previsiones establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2018 y el Acuerdo PCSJA18-11037 de julio 5 de esa misma anualidad, en auto fechado 26 de julio de 2018<sup>29</sup> remitió la actuación a la Sala Especial de Primera Instancia de esta Corporación, para los fines legales pertinentes.

4. La audiencia pública se adelantó en sesiones realizadas el 25 de agosto<sup>30</sup>, 19 de octubre<sup>31</sup> y 2 de diciembre<sup>32</sup> de 2020, 6<sup>33</sup> y 7<sup>34</sup> de abril, 15 de julio<sup>35</sup>, 30 de septiembre<sup>36</sup> y 2 de noviembre<sup>37</sup> de 2021, respectivamente, donde se recibieron los testimonios de Jesús Mauricio Londoño Flórez, Jair Henao

---

<sup>26</sup> Folios 75 a 100 c. o. Sala Especial de Primera Instancia.

<sup>27</sup> Folios 105 a 107 ib.

<sup>28</sup> Folio 108 y 109 id.

<sup>29</sup> Folios 110 a 111 ibídem.

<sup>30</sup> Fl. 200. c. o. 2 Corte.

<sup>31</sup> Fl. 34 c. o. 3 Corte.

<sup>32</sup> Fl. 53 ib.

<sup>33</sup> Fl. 85 ib.

<sup>34</sup> Fl. 92 ib.

<sup>35</sup> Fl. 171 ib.

<sup>36</sup> Fl. 3 c. o. 4 Corte.

<sup>37</sup> Fl. 24 ib.

Orozco, Aristides Medina Quevedo, Adriana María Bohada Albarracín, Rodrigo Vega Chacón, Ivonne Ferro Barriga, Jesús Mauricio Londoño Flórez, Camilo Andrés Puentes Garzón, Milton Antonio Castañeda Lemus, Magda Lucía Rodríguez Morales, Bertha Cabezas Palacios, Martha Bibiana Velasco Patiño, Julián Stith Melo Manrique, John Fredy Díaz López, Javier Oswaldo Villamizar Altuve, Pablo Hernando Hernández Maldonado, Maribel Carrillo Rozo, Félix Gómez González, Manuel Sánchez López y Germán Díaz Tello.

5. Finalmente, en sesión del 2 de noviembre de 2021 los sujetos procesales presentaron sus alegaciones finales, las cuales se sintetizan de la siguiente manera:

**Intervención de la Fiscal 12 Delegada ante la Corte:**

Señaló que con base en las pruebas acopiadas en la etapa de instrucción, como en el juicio, estaban dados los presupuestos para dar por acreditado no sólo la materialidad de las conductas punibles de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación sino la responsabilidad, en calidad de coautor, del entonces Gobernador del Departamento del Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, si se tenía en cuenta que con ocasión de los contratos objeto de la presente investigación, los cuales fueron celebrados con recursos del Sistema General de Participación, con destinación específica al Sector Salud, desconoció de manera consciente y voluntaria el principio de legalidad inherente a la contratación estatal, especialmente, en

lo relativo a los principios de economía, planeación y responsabilidad a que hacen referencia la Ley 80 de 1993.

Precisó que tal como lo tiene señalado la jurisprudencia de esta Corporación, pese a ser compleja la función contractual y requerir de la intervención de varios funcionarios para coordinarla, el gobernador, como representante legal y ordenador del gasto, le corresponde verificar que las tareas que designó *“que en todo caso conocía”*, se cumplieran, pues independiente de la delegación, sigue siendo responsable y garante de la legalidad de los procesos contractuales *“precisamente porque son los únicos que pueden comprometer con su voluntad los dineros del erario”*.

En cuanto a los delitos imputados:

### **Contrato sin cumplimiento de requisitos legales**

Respecto a la demostración de los elementos objetivos de la referida conducta punible, indicó que en este evento concurrían la calidad de servidor público del procesado y conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993 tenía la competencia funcional en materia contractual para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones, así como para escoger contratistas.

Señaló que del informe de policía judicial No. 433366 de noviembre 26 de 2008 se advierte que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA intervino desde la fase previa de los diversos procesos cuestionados por la Contraloría Departamental y de

hecho, firmó los contratos y órdenes de prestación de servicios objeto de investigación, agotando, otra de las exigencias normativas del tipo penal previsto en el artículo 410 del Código Penal, esto es, tramitar y celebrar.

Circunstancias contractuales de participación que fueron corroboradas el 6 de febrero de 2013 y 15 de julio de 2021 por quien en su administración lo acompañó como Secretario de Salud departamental, Manuel Sánchez López, señalando que el ex Gobernador acusado intervenía directamente, que todo se hacía por orden y dirección de él, siguiendo sus órdenes, era él quien indicaba cómo se iba a contratar, es decir, revisaba cada proceso de contratación.

Precisó que, en atención a los objetos pactados en los diversos contratos, órdenes de compra y de prestación de servicios, esto es, adquisición de refrigerios, asesorías, suministro de alimentación y otras, se desconoció la destinación específica de los recursos transferidos por la Nación, al departamento, sector salud.

Agregó que, en los referidos compromisos, todos de carácter conmutativo, resultaba indispensable contar de manera previa con la partida presupuestal que correspondiera según la naturaleza del gasto. Ello en consonancia con el principio de especialización a que hace mención el artículo 18 del Decreto 111 de 1996<sup>38</sup>, el estatuto orgánico departamental

---

38 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

-Ordenanza 028 de agosto 8 de 1996-, así como el de destinación específica contenido en la Ley 715 de 2001.

Precisó que en el citado informe de policía judicial se determinó que varios de los compromisos objeto de los contratos, contaron, según certificado de disponibilidad presupuestal, con rubros no definidos en la ordenanza correspondiente. Tampoco se acreditó en la certificación presupuestal, acorde a la solicitud y necesidad establecida para contratar, que esa clase de compromisos se pudieran afectar con el recurso transferido por la Nación, producto de alguna excepción contenida ya sea del CONPES o autorizada por la ley para el empleo de un porcentaje del recurso con destino a gastos de sostenimiento o funcionamiento.

Hizo mención a que si bien es cierto el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, a través del cual adicionó al artículo 42 de la Ley 643 de 2001, estableció que de las rentas cedidas para los departamentos, incluido el de Guainía, se podía destinar un porcentaje para cubrir gastos de funcionamiento de las secretarías o direcciones seccionales de salud, mientras éstas mantengan la doble característica de ser administradoras y prestadoras de servicios de salud, esa situación no se estableció o indicó en la partida utilizada, ni en el texto de los convenios celebrados.

Indicó que, a más del desconocimiento del referido requisito esencial, algunas declaraciones recibidas pusieron de presente el incumplimiento del deber de selección objetiva y el principio de economía, toda vez que los contratos no fueron

debidamente justificados o incluso, estuvieron viciados por el engaño, en tanto, los servicios, aunque se hubiere afirmado lo contrario, no se prestaron, o por lo menos por cuenta de quien aparece firmando el compromiso, tal como lo puso de presente en la resolución de acusación.

Tal era el caso de la Orden de Compra 392 de 2005, adjudicada a Milton Antonio Castañeda Lemus para adquirir 1000 refrigerios, que serían entregados en las actividades del proyecto de Promoción Salud Indígena, en San José y su área de influencia, persona esta que el 7 de febrero de 2013 precisó que no los suministró y que el único servicio que prestó a la Secretaria de Salud departamental fue el transporte de máquina para fumigación, declaración que fue ratificada el 6 de abril de 2021 al señalar que no recordaba haber firmado el referido convenio.

Señaló que similar situación se presentó en cuanto a la contratación de 3.500 refrigerios para la secretaria de salud, cuya contratista fue la señora Bertha Cabezas Palacios, quien en entrevista afirmó no haber hecho contrato alguno para tal fin y, si bien, en declaración del 6 de abril de 2021 reiteró lo sostenido en su versión inicial, de manera inexplicable indicó que no recordaba si lo había firmado o no.

En el mismo sentido Ivonne Ferro Barriga sostuvo no haber firmado la OPS 217. Además, según el informe de policía judicial atrás citado no coinciden los términos de referencia con el objeto de la orden y no existe el rubro con cargo al cual se afectó el recurso.

Respecto a la OPS 408 suscrita a favor de Camilo Andrés Puentes, cuyo objeto fue prestar servicio de mensajería en Villavicencio, precisó que se pudo establecer que su progenitora, quien para la época de los hechos investigados estaba vinculada a la gobernación informó en su momento a policía judicial que habló con EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA para que le ayudara con un contrato a su hijo, circunstancias que le sirvieron para inferir que esa contratación tampoco se mostraba objetiva y transparente.

En cuanto a las órdenes de compra Nos. 0233, 289, 344 y 380 de 2005, también suscritas para la adquisición de refrigerios y a favor de John Fredy Díaz López, señaló que respecto de ese contratista no se acreditó su especialidad en esa clase de suministros.

Actividades para las cuales también se contrató a Adán Rincón Martínez a través de las Órdenes de Compra Nos. 400, 457, 589 y 601 y, a Julián Melo Manrique la No. 315, todas de 2005. Este último en juicio reconoció que carecía de experiencia en la preparación, manipulación y suministro de alimentos, que, dada la vecindad, tenía una amistad con la esposa de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA y, en su administración suscribió varios contratos de servicio de refrigerios y de enfermería, particularidades que para la Fiscalía resaltan la ausencia de planeación previa y que no se adjudicó de manera transparente ni objetiva.

Del Contrato 006 de 2005 fechado 1° de febrero de 2005  
[Suministro de alimentación al personal médico y pacientes del Hospital

Barrancominas], refiere que de la declaración rendida por el contratista Rodrigo Vega Chacón advirtió que, sin pacto contractual previo, suministró alimentación por conversación con el gobernador EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA [mes de enero de 2005], por lo que, también se involucró de manera directa en ese acuerdo. Además, fue una contratación que no ejecutó directamente sino a través de interpuesta persona, fungiendo más como intermediario y abastecedor de quien en verdad lo cumplió.

En cuanto al Contrato 150 de 2004 suscrito a favor de Adriana María Boada, en representación de AUDYSALUD, para la Fiscalía no resulta clara su adjudicación y cumplimiento porque la supuesta contratista negó en juicio haberlo firmado y conocer acerca de si se cumplió o no lo pactado.

Según el ente acusador, las circunstancias advertidas denotan la falta de planeación, afectación del principio de economía, compromiso de responsabilidad y control en la contratación pública por parte de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, representante legal y ordenador del gasto del departamento de Guainía, las cuales fueron ratificadas con las declaraciones de John Fredy Díaz López, Manuel Sánchez López, Félix Gómez González, Maribel Carrillo Rozo, Javier Oswaldo Villamizar Alturo, Pablo Hernando Hernández Maldonado y Germán Díaz Tello.

Consideró que el procesado en la condición ya referenciada, debió vigilar la destinación de recursos, corroborar la viabilidad de su utilización para adquirir, de

acuerdo con el sector de gasto desagregado, los elementos y servicios contratados que son objeto de investigación, demostrando de esta manera la materialidad del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, sin que resultara de recibo argüir buena fe o principio de confianza, pues independientemente que el acusado se apoyara para la ejecución de los recursos en la respectiva secretaría según su especialidad, su proceder lo debió encaminar a controlar, informarse, pedir reportes, establecer o verificar lo relativo a esos procesos, sin importar las cuantías individualmente consideradas.

En cuanto al elemento subjetivo del tipo penal del artículo 410 del Código Penal, señaló que esa conducta fue prevista como dolosa y dado que el procesado era conocedor de las bases de la contratación administrativa, eludió de manera consciente, voluntaria y sin justificación atendible, aunque pregone lo contrario, requisitos de su esencia producto de la falta de planeación, economía y responsabilidad, al suscribir los convenios investigados, en ejercicio de la función administrativa a su cargo.

Respecto a la lesión del bien jurídico tutelado, indicó que el procesado al celebrar sin apego a la legalidad los contratos referidos en la resolución de acusación, desconoció el relativo a la Administración Pública, que es en esencia, el valor protegido con el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

En lo que concierne a la culpabilidad, señaló que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA actuó de manera libre, con capacidad de autodeterminación y teniendo en cuenta sus condiciones psíquicas y su situación personal, laboral y social, se le exigía un comportamiento diferente, siendo merecedor del juicio de reproche establecido en el artículo 410 del Código Penal.

Corolario de lo expuesto, la representante del ente investigador pidió que se dictara sentencia condenatoria en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, como coautor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en tanto se podía inferir que, otras personas vinculadas a la administración y terceros favorecidos con las irregularidades destacadas, participaron.

### **Del peculado por apropiación en favor de terceros**

En lo que respecta a la responsabilidad del procesado en la comisión del citado tipo penal, la Fiscalía señaló que consecuencia de esa indebida celebración de los tan citados pactos contractuales, resulta ser la afectación concreta del erario, en tanto no cumplió su finalidad el recurso empleado. Además, se acreditó falsa contratación y aun así con cargo a esos irregulares compromisos, fueron "*pagados*" con recursos sobre los cuales el ex gobernador tenía disponibilidad jurídica.

Agregó que los requisitos objetivos del delito de peculado por apropiación estaban demostrados, esto es, la calidad del procesado como servidor público, la disponibilidad de recursos,

en atención a sus funciones, la naturaleza de los mismos [del Sistema General de Participaciones] y el desvió en su utilización en favor de terceros.

Además, muchos de los contratos no obedecieron al fin previsto dada la naturaleza y destino del recurso, de hecho, resultaron ser simulados varios de ellos, situación que lleva a inferir que el dinero, con la intervención del procesado, fue a manos de terceros, sin soporte legal para ello, siendo por tanto viable afirmar que se presentó detrimento en la cuantía señalada en la acusación.

Resaltó que de las irregularidades que afectaron el tesoro público se podía traer a colación lo señalado por Julián Melo Manrique quien puso en evidencia la ligereza de la administración departamental al tasar los costos de la OPS No. 315 de 2005.

En cuanto a la OPS 408 de 2005, estimó que de lo declarado por Camilo Puentes emerge que fue un objeto que no se cumplió, pero se pagó. Dejándose ver más como un favor del procesado a la madre del contratista.

Respecto al contrato con Milton Castañeda cuyo objeto era el suministro de refrigerios, se develó en el proceso que el contratista se dedicaba a labores de fumigación.

También infirió detrimento de lo pagado a Rodrigo Vega Chacón, porque éste dijo que sin soporte alguno prestó el suministro de la “ración” pues así se lo pidió el ex mandatario

y, si bien no supo dar respuesta sobre un saldo que faltó por ejecutar insistió en que cumplió con el objeto del convenio.

En cuanto al análisis del elemento subjetivo (dolo), lesividad y responsabilidad para el peculado por apropiación a favor de terceros, la representante del ente investigador se vale de lo *“expuesto en la intervención, con relación al tipo penal de que trata el artículo 410 y a lo expuesto en la providencia acusatoria”*.

Finalmente, pidió a la Corte que, dictara sentencia condenatoria en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA por las conductas en concurso por la que fue convocado a juicio, *“en calidad de coautor, aunque se mencionó autor”* en la resolución de acusación.

### **Intervención del Ministerio Público:**

En cuanto a la materialidad y responsabilidad del procesado EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, señaló que *“de entrada se verifica un aspecto común en todos los contratos”* investigados, en los cuales existió una flagrante violación del principio de legalidad porque se omitieron las normas especiales referidas a la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector salud, a que hacen referencia los artículos 3, 42, 43 y 47 de la Ley 715 de 2001, así como del orden departamental, esto es, *“la Ordenanza No. 018 del 26 de noviembre de 2004”* en su artículo 17, que establece que *“las apropiaciones en el presupuesto de*

*inversión para destinación específica son intransferibles e inmodificables y deberán invertirse en su cuantía total*”.

En lo que respecta a las irregularidades advertidas en los convenios contractuales investigados, precisó que:

1). Como en el Contrato No. 150 de diciembre 23 de 2004 el objeto contractual consistió en la elaboración del Plan Departamental de Salud, un gasto de funcionamiento de la Secretaría de Salud se solventó con recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica para el sector salud.

Que, teniendo en cuenta las irregularidades advertidas en el Informe de Policía Judicial No. 433366 de noviembre 26 de 2008, se atentó contra el principio de transparencia porque se aparentó el cumplimiento de todos los requisitos de la etapa precontractual, cuando previamente parecía estar seleccionada la persona jurídica a la que se le iba a asignar el convenio, habida cuenta que primero se aseguró el contrato, luego se revisó la disponibilidad presupuestal y en la evaluación de propuestas no se ocupó de verificar el precio. Aspecto este último que también evidencia violación al principio de economía, ante la ausencia de una comparación objetiva de precios de mercado.

2) En cuanto al Contrato No. 006 de 1° de febrero de 2005 [*Suministro de alimentación para funcionarios y pacientes del Centro Hospital de Barrancominas, Guainía*], el objeto contractual es distinto a aquel que se encuentra definido para los recursos del

Sistema General de Participaciones al sector salud. Ante la falta de términos de condiciones, convocatoria e invitación pública para conocer otras propuestas y cuál resultaba más favorable a los intereses de la gobernación en términos de experiencia, organización, equipos y precio, se inobservaron los principios de selección objetiva y economía.

Además, no existe acta final de liquidación y del acta de liquidación parcial que obra en el plenario dedujo que, pese a que se debían entregar 5.714 raciones solo se registraron 2.858 a \$7.000 cada una, para un total de \$20.006.000, de las cuales 2.442 fueron suministradas a empleados del hospital, que corresponde a \$17.094.000, valor que se debió devolver *“ya que esto era descontado de la nómina. No obstante, no obra reporte de dicho reintegro”*. A esta suma se debía agregar \$7.023.000 por raciones dejadas de suministrar, por lo que el detrimento patrimonial al Estado asciende a \$24.117.000.

3) En cuanto a la OPS No. 217 de junio 17 de 2005 precisó que el objeto de la misma fue la elaboración de un aplicativo de software, por lo que: i) el propósito contractual no tiene relación con los términos de referencia, en la medida en que éstos señalaban la necesidad de contratación de elementos para reparación de centros de salud; ii) el rubro utilizado no existe en la Ordenanza No. 18 de noviembre de 2004 que fijó el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del departamento del Guainía para la vigencia 2005 y, iii) no parece existir identidad entre la persona que suscribió el contrato y recibió el pago con la persona identificada como Ivonne Ferro Barriga, porque ésta en entrevista ante policía judicial señaló que nunca firmó contrato con la Gobernación del Guainía.

4). En la OPS No. 535 de noviembre 22 de 2005 el objeto establecido fue el mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de cómputo de la Secretaría de Salud, el cual se aleja de la finalidad de los recursos del SGP al sector salud y, el rubro utilizado no existe en la Ordenanza No. 18 de noviembre de 2004.

5). Respecto de la OPS No. 408 de octubre 12 de 2005 señaló que: i) el rubro utilizado para el pago del contrato no existe en la Ordenanza No. 18 de noviembre de 2004, ii) no resultaba necesaria la contratación porque la administración departamental contaba “*con un servicio de mensajería con una empresa contratada para tal efecto*”, iii) fue asignada a Camilo Andrés Puentes Garzón hijo de la señora Nubia Esperanza Garzón Cruz, empleada de la gobernación, quien en entrevista ante funcionario de policía judicial informó que para ese fin habló directamente con el procesado; y iv) los recursos utilizados eran del Sistema General de Participaciones con destinación específica al sector salud.

6). En la Orden de Compra No. 210 de junio 23 de 2004: i) el rubro utilizado para el pago del contrato no existe en la Ordenanza No. 15 de 2003 que fijó el presupuesto de rentas, ingresos y gastos del departamento del Guainía para la vigencia 2004, ii) su objeto fue para la compra de elementos de oficina para diversas dependencias de la gobernación, propósito que no coincide para el cual están dirigidos los recursos del SGP al sector salud y, iii) se desconoce si finalmente se cumplió lo pactado porque la contratista Magda Lucía Rodríguez “*es extraña en Inírida*”.

De las características expuestas en estos últimos cuatro (4) contratos, infirió que se transgredieron los principios de planeación y transparencia.

7). En cuanto a la Orden de Compra No. 392 de septiembre de 2005 cuyo objeto fue el suministro de refrigerios para actividades relacionadas con la Promoción de la Salud Indígena, indicó que el contratista Milton Antonio Castañeda en diligencia de entrevista manifestó que sólo fue contratado para acompañar labores de fumigación.

8). Orden de Compra No. 400 de septiembre 23 de 2004 asignada al señor Adán Rincón Martínez, señaló que tal como se puso de presente en el informe de policía judicial de noviembre de 2008, el contratista era persona de edad avanzada para el momento de la firma del contrato; no tuvo ningún tipo de relación con la Gobernación del Guainía; y, para esa época se dedicaba al comercio.

9). Respecto de las Órdenes de Compra Nos. 233, 289, 344 y 380 del 28 de junio, 27 de julio, 26 de agosto y 14 de septiembre de 2005, respectivamente, en las que figura como contratista John Fredy Díaz, señaló que no era la persona idónea para ejecutarlas porque de acuerdo a la entrevista y la declaración rendida el 8 de febrero de 2013 se deduce que no se dedicaba a preparar refrigerios ni tiene establecimiento de comercio para esos efectos.

10). Orden de compra No. 315 de agosto 16 de 2005 suscrita a favor de Julián Stih Melo, se vulneró el principio de

selección objetiva porque no se verificó su capacidad, idoneidad y experiencia para ejecutar el objeto del contrato.

11). En cuanto a la Orden de Compra No. 116 de abril 28 de 2004 signada a favor de Bertha Cabezas Palacios para el suministro de refrigerios para actividades en el marco de la celebración del día del niño, precisó que aunque aparecen soportes del cumplimiento del contrato, se vulneraron los principios de legalidad y transparencia, en tanto los recursos del Sistema General de Participaciones fueron desviados a un sector que no correspondía a la salud y no existe certeza de la persona que fungió como contratista porque la citada ciudadana en entrevista indicó que nunca suministró alimentos y tampoco recibió pago por ese concepto.

Finalmente, señaló que resultaba claro el compromiso penal del ex gobernador del Departamento del Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, pues como ordenador del gasto definía en qué se iba a invertir el presupuesto público y suscribió cada uno de los contratos ya referenciados. La verificación del cumplimiento de requisitos legales le correspondía como representante legal de la entidad y de acuerdo a la declaración rendida el 6 de febrero de 2013 por Manuel Sánchez López, quien laboró en la gobernación para los años 2004-2005, el procesado revisaba todos los procesos de contratación y siempre tenía la última palabra.

### **Del peculado por apropiación en favor de terceros**

Después de indicar que en términos de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación tienen una naturaleza independiente y autónoma, los cuales, si bien, pueden concurrir en concurso heterogéneo o en relación de medio a fin, no es posible concluir que la materialización del primero necesariamente conduzca al segundo, como así lo entendió y lo señaló la fiscalía en la resolución de acusación.

Precisó que como EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA para la época de los hechos ostentó la calidad de servidor público [2004-2005], tenía a su cargo la administración de los bienes y recursos de la Gobernación del Guainía y suscribió la totalidad de los convenios objeto de investigación, por lo que, se acreditaban los primeros elementos que caracterizan el delito de peculado por apropiación.

En cuanto al acto de apropiación, indicó que las Órdenes de Compra Nos. 116 de 2004 y 400, así como la OPS No. 217 estas últimas de 2005, las cuales fueron asignadas a favor de Bertha Cabezas Palacios, Adán Rincón Martínez e Ivonne Ferro Barriga, respectivamente, constituyeron el medio efectivo para que terceros obtuvieran dineros públicos con destinación específica para el sector salud, pues en ellas existía un patrón común, esto es, *“que la persona que ostentaba la calidad de contratista, nunca recibió dinero de parte de la Gobernación del Guainía, no reportó tener algún tipo de relación jurídica con la misma o para suscribir”*, por lo que, el dinero que debía ser invertido en salud, salió de la

entidad para quedar en manos de terceros cuya identidad se desconoce.

En relación a la Orden de Compra No. 392 de septiembre 20 de 2005 suscrita a nombre de Milton Antonio Castañeda Lemus, quien supuestamente prestó sus servicios para proveer refrigerios, señaló que en la práctica fue contratado para apoyar actividades de fumigación. Así que no solo se desviaron recursos del SGP con destinación específica para el sector salud, sino que se suscribieron documentos contrarios a la verdad donde se reportan montos mayores a los realmente cancelados por la labor prestada. Y,

Respecto al Contrato 006 de 2005, precisó que se logró probar un detrimento patrimonial para el Estado de \$24.117.000. El contrato fue liquidado sobre el 50% del valor del anticipo y no se entregaron todas las raciones pactadas.

De otro lado, puso de presente que situación diferente se presentaba en cuanto al Contrato 150 de 2004 cuyo objeto fue elaborar el Plan Departamental de Salud del Guainía; la OPS 535 de noviembre 22 de 2005 [contratista Mauricio Londoño]; las Órdenes de Compra 233, 289, 344 y 380 del 28 de junio, 27 de julio, 26 de agosto y 14 de septiembre, todas de 2005 [contratista John Fredy Díaz]; 315 de 16 de agosto de esa misma anualidad [contratista Julián Stih Melo] y 210 de 23 de junio de 2004 [contratista Magda Lucía Rodríguez], en la medida en que no encontró elementos que permitieran “*advertir la apropiación injustificada*” de recursos por las personas contratadas o por terceros, “*dado que el objeto del contrato se*

*cumplió*” y, tampoco era posible identificar la manera cómo la falta de cumplimiento de requisitos legales pudiera permitir la apropiación de recursos en detrimento del patrimonio público.

Agregó que similar situación ocurrió en relación con OPS 408 de octubre 12 de 2005 [contratista Camilo Andrés Puentes Garzón], si se tenía en cuenta que frente a ese contrato declaró el 19 de octubre de 2020 Mauricio Sánchez Mazo, quien refirió la necesidad de contar con una persona que “*hiciera las vueltas en Villavicencio y Bogotá*” y les enviara por avión todo lo que se necesitara para el sector salud. Por lo que, dadas las condiciones del departamento de Guainía sí era necesario ese tipo de contratación y no identificó apropiación ilícita en el pago de la misma.

Con base en lo expuesto solicitó:

i) Dictar sentencia condenatoria en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA como autor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso heterogéneo con la conducta punible de peculado por apropiación a favor de terceros, en calidad de coautor. El primero, en cuanto a todos los convenios objeto de investigación y, el segundo, respecto de la Orden de Prestación de Servicios 217 de junio 17 de 2005; las Órdenes de Compra 116, 392 y 400 de abril 28 de 2004, 20 y 23 de septiembre de 2005, respectivamente; y el Contrato 006 de esta última anualidad.

ii) Absolver al procesado de los cargos endilgados como coautor del delito de peculado por apropiación a favor de terceros, en relación con los siguientes actos jurídicos: Contrato 150 de diciembre de 2004; las OPS 408 y 535 de octubre 12 y noviembre 22 de 2005; y, las Órdenes de Compra 210 de 23 de junio de 2004, 233, 289, 315, 344 y 380 del 28 de junio, 27 de julio, 16 y 26 de agosto y 14 de septiembre, todas de 2005.

### **Intervención de la parte civil:**

El apoderado judicial del departamento del Guainía señaló que en este evento concurrían las exigencias previstas en el artículo 232 de la Ley 600 de 2000 para que, en los términos señalados por la Fiscalía General de la Nación en la resolución de acusación, se condene a EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA.

En ese orden, encuentra acreditado que el procesado ejerció como gobernador electo del departamento del Guainía para la época de la suscripción de los contratos, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios objeto de investigación, condición que, a su vez, lo catapultaban como ordenador del gasto y garante no solo del manejo y protección de los recursos del departamento, sino de todo el proceso contractual, mismo que, no delegó la suscripción de contratos.

Además, en lo que respecta al manejo y autonomía de los procesos de contratación por parte del procesado, fue reconocida por quienes en su momento fungieron como

Secretarios de Salud, esto es, Manuel Sánchez López y Germán Díaz Tello, lo que deja sin piso cualquier excusa defensiva sobre el particular.

Señaló que, a más de las inconsistencias jurídicas y ausencia de documentos en las carpetas, tal como se advierte en los informes de la Contraloría General de la República, pronto se concluye que hubo apropiación en favor de terceros de recursos públicos, de los cuales el acusado era garante, ordenador del gasto y tenía disponibilidad jurídica sobre los mismos.

Luego de hacer referencia a cada uno de los convenios contractuales objeto de la presente investigación, solicitó que la Corte condenara al ex gobernador del departamento del Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, como autor de los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación por la suma señalada en la resolución de acusación [\$147.229.000], la cual debía ser indexada, teniendo en cuenta el momento en que se consumó esta última conducta punible.

### **La defensa técnica.**

El abogado adscrito a la Defensoría Pública que representa los intereses del acusado EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA inició su intervención trayendo a colación jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ha hecho mención al tema relativo a la delegación de funciones de que tratan, en lo pertinente, los artículos 196, 209 y 211 de la Carta

Política, para luego citar la normatividad que sobre ese aspecto jurídico se refieren los artículos 12 de la Ley 80 de 1993 y 94 del Decreto 1222 de 1986 [*“Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”*], modificado por la Ley 617 de 2000.

Seguidamente, señaló que teniendo en cuenta lo relatado por su asistido en la diligencia de indagatoria frente a los hechos endilgados por el ente investigador, existían argumentos que demostraban *“la no comisión de conductas punibles”*, si se tenía en cuenta que lo que realmente *“había era una delegación de funciones en cabeza del Secretario de Hacienda, Secretaría de Salud, Tesorería del Departamento, la Oficina Única de Contratación y la Oficina Jurídica”*, habida cuenta que esas dependencias eran las que revisaban la contratación, emitían los certificados de disponibilidad presupuestal, jurídicamente daban la viabilidad del contrato y el costo del mismo, entre otras actividades, por lo que agotado el respectivo trámite los documentos pasaban para la firma del gobernador, *“que valiéndose de la figura de la delegación, traslado (sic) la responsabilidad a sus subalternos”*.

Agregó que, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA al delegar las funciones administrativas en sus subalternos buscó satisfacer los intereses generales del departamento mediante la celeridad y descongestión de labores y, serán éstos quienes, según sea el caso, deberán ser investigados por la Fiscalía General de la Nación.

Señaló que resultaba desacertado que el ente investigador acusara a su representado por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en la medida en que el

gobernador al utilizar la figura de la delegación bajo el principio de confianza y al existir las oficinas de contratación y de jurídica, “*no podía revisar a la minucia cada contrato*”, pues mal haría contrariar las actividades de sus subordinados y quitarle celeridad a la administración del departamento, verificando cada uno de los miles de documentos que se mueven dentro de un correcto funcionamiento de la gobernación. Además, la responsabilidad no podía recaer exclusivamente en el procesado, porque sería tener una posición demasiado sesgada y equivocada por parte de la Fiscalía.

Respecto al delito de peculado por apropiación precisó que tal como lo determinó el delegado del Ministerio Público en la etapa instructiva, no se demuestra plenamente que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA se haya apropiado en beneficio propio o de terceros de dineros del Estado, habida cuenta que los diferentes contratistas acreditaron los servicios prestados, por lo que mal haría en negarles el pago. Además, si las oficinas de contratación y jurídica que revisaban los contratos y efectuaban el seguimiento a los mismos pudieron verificar el cumplimiento de lo pactado, “*el Gobernador debía cancelar dichos valores contractuales, no por lo que dice el contratista, sino por lo que le especifican sus diferentes oficinas de apoyo y asesoría*”.

## **5. CONSIDERACIONES:**

### **1.- Competencia.**

Teniendo en cuenta las previsiones establecidas en el artículo 235-5 de la Constitución Política, modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo 001 de 2018, a la Sala Especial

de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia le asiste la facultad de proferir sentencia en la actuación penal que cursa en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, en la medida en que para la época de la ocurrencia de los hechos objeto de investigación ocupaba el cargo de Gobernador del Departamento de Guainía. Pese a no estar actualmente ejerciendo esas funciones, el fuero constitucional se prorroga ante la evidente relación entre los delitos endilgados y el rol desempeñado por el acusado en ese momento.

Así lo demuestra la constancia expedida por la Oficina de Talento Humano de la citada gobernación, por medio de la cual certifica que RAMÍREZ SABANA fue elegido el 26 de octubre de 2003, por votación popular, para el período constitucional de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007, posesionado ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Inírida, y en tal condición celebró los contratos, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios que son objeto de la presente investigación.

## **2. Cuestiones previas.**

### **2.1. Norma sustantiva penal a aplicar**

Como quiera que los hechos base de las conductas punibles endilgadas a EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA ocurrieron en los años 2004-2005, no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, en la medida en que el incremento allí dispuesto está ligado a la implementación del sistema penal acusatorio en cada distrito

judicial<sup>39</sup>, por lo que, al tramitarse el presente asunto por el procedimiento establecido en la Ley 600 de 2000, vigente en el distrito judicial de Villavicencio<sup>40</sup>, se tendrá en cuenta lo estatuido en los artículos 397 y 410 del Código Penal en su texto y guarismos originales<sup>41</sup>.

## **2.2. Principio de congruencia – Acusación y sentencia.**

La salvaguarda del principio de congruencia debe existir necesariamente entre la acusación y el fallo no solo en el terreno de la imputación jurídica, sino, también, en lo que atañe al núcleo de la imputación fáctica –en cuyo caso, a diferencia del anterior, opera de forma absoluta— para conjurar la vulneración del debido proceso y del derecho de defensa, como así lo tiene dicho la Sala de Casación Penal de esta Corporación:

*“Desde esa perspectiva, **la precisión de la acusación constituye una barrera que le impide al juez agravar la situación del acusado para sustentar su responsabilidad en hechos o circunstancias no discutidos ni deducidos en forma expresa en ese acto procesal estructural, y por contera no puede modificar el núcleo fáctico de los cargos atribuidos, ni suprimir circunstancias atenuantes reconocidas acerca de los mismos o incluir agravantes no contempladas para estos**, so pena de infringir el denominado principio de congruencia, que no es más que la estricta correspondencia entre la acusación y la sentencia.”*<sup>42</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

<sup>39</sup> CSJ SP. 14 jul. 2021. Rad. 57127

<sup>40</sup> Según el art. 530 de la Ley 906 de 2004, ésta comenzó a regir en el distrito judicial de Villavicencio a partir del 1° de enero de 2007

<sup>41</sup> Sobre esta temática se ha pronunciado la Corte, recientemente en la CSJ SP 23 ene. 2019 rad. 53776, 27 ene. 2021 rad. 53729.

<sup>42</sup> CSJ SP1326-2018, may. 9 de 2018, rad. 51653

La congruencia, entonces, supone simetría entre la acusación y la sentencia, respecto de los supuestos fácticos que se reitera son inmodificables, así como con la calificación jurídica del comportamiento, última que goza de relativa flexibilidad, si es objeto de variación en los términos y eventos del artículo 404 de la Ley 600 de 2000.

Desde ese aspecto, si se presentan circunstancias factuales que no fueron contenidas en la calificación del mérito del sumario, así encuentren sustento probatorio en el proceso no pueden ser tenidas como soporte de la decisión de condena, al punto que incluso la Sala de Casación Penal en providencia reciente por este tópico casó la sentencia de forma oficiosa y absolvió por falta de congruencia<sup>43</sup>.

Vale señalar que si bien, al advertirse la vulneración al principio de congruencia, *prima facie*, la mejor solución sería decretar la nulidad parcial de la decisión que convocó a juicio al procesado, también lo es que en la sentencia SP1861-2021 may. 19 de 2021, Rad. 56087, la referida Sala de Casación de esta Corporación puso de presente que la absolución “*prevalece sobre la nulidad en atención a la mayor cobertura que tendría sobre los derechos y garantías del procesado*”<sup>44</sup>, criterio que acoge este Cuerpo Decisorio en el presente asunto, máxime cuando de esta manera se garantizan los postulados de celeridad y eficiencia, normas rectoras que rigen el procedimiento previsto en la Ley 600 de 2000 por el cual se tramitan las presentes diligencias.

---

<sup>43</sup> Cfr. CSJ SP029-2019 (52326) de enero 23 de 2019.

<sup>44</sup> Cfr. CSJ SP4752-2019, Rad. 53595, SP 3963-2017, Rad. 40216, SP3210-2017, Rad. 45814, SP2940-2016, Radicación 41760, SP, oct. 21 de 2013, rad. 32983.)

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

Conforme a las previsiones establecidas en el inciso 2° del artículo 232 de la Ley 600 de 2000, se tiene que no se podrá dictar sentencia condenatoria sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza de la conducta punible y de la responsabilidad del procesado.

Así las cosas, corresponde a este Cuerpo Decisorio establecer si con fundamento en los medios probatorios allegados al proceso se pueden acreditar, en grado de certeza, las categorías de las conductas punibles, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, y la consecuente responsabilidad en las mismas de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA.

Teniendo como base la resolución de acusación proferida en contra del procesado, para una adecuada comprensión de la sentencia se analizará por separado cada uno de los delitos imputados y en el mismo orden determinado en el llamamiento a juicio.

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

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

*“El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.”*

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

La configuración de la conducta punible referenciada está compuesta por un sujeto activo calificado, esto es, un servidor público que dentro de sus funciones tenga la facultad *“para intervenir en la tramitación, celebración o liquidación del convenio, y que, en el desarrollo de la actividad, se sustraiga de verificar los requisitos esenciales para su validez<sup>45</sup>”*, por lo que, no es suficiente ostentar la condición de servidor público, sino que debe verificarse el vínculo entre esa posición y la probabilidad de comprometer los intereses de la administración mediante la celebración de acuerdos contractuales.

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

---

<sup>45</sup> CSJ SP14992-2015, 28 oct. 2015, Rad. 39754 y AP2682-2018, 27 jun. 2018, Rad. 48509

posterior a la terminación<sup>46</sup>, por lo que, habrá de acudirse, en cada caso, a la norma legal vigente, en cuanto al establecimiento de tales requisitos en cada uno de los distintos tipos de contrato.

De esta forma se integra la normatividad vigente para la aplicación de la conducta considerada por la ley como delito, con lo cual, el procesado tiene conocimiento de cuáles son los requisitos legales esenciales de tales contratos, sabe que su inobservancia constituye una conducta punible, ya sea al tramitarlos o en la celebración o al liquidarlos, y puede ejercer a plenitud su derecho de defensa, con lo que se da estricto cumplimiento a los artículos 28 y 29 de la Constitución<sup>47</sup>.

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

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

---

<sup>46</sup>. CSJ. SP029-2019, 23 ene. 20219. RAD. 52326.

<sup>47</sup> C-917-2001

(...)

*...es cierto que los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política y los que rigen la actividad contractual estatal en general son aplicables a cualquier tipo de contrato celebrado por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, ello no implica que la alusión genérica a la trasgresión de dichos principios pueda aceptarse como referente suficiente para tener por estructurado el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.*

(...)

*No basta afirmar el abstracto desacatamiento de uno de esos principios para predicar la existencia del delito, sino que es necesario que el axioma desconocido esté ligado a un requisito de carácter esencial propio del respectivo contrato y definido como tal previamente por el legislador.*<sup>48</sup> (subrayas fuera de texto).

Respecto del elemento normativo del tipo [*requisitos esenciales*], esta Corporación<sup>49</sup> ha sostenido que son el respeto y cumplimiento integral de los principios que rigen la contratación pública, como planeación, economía, responsabilidad, transparencia y deber de selección objetiva, contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas que la regulan, los cuales son de orientación de la actividad contractual de los funcionarios públicos cuya observancia no está al libre criterio de su interprete sino que son de obligatorio cumplimiento.

En relación a los principios esenciales que gobiernan la contratación estatal, la jurisprudencia ha sostenido que estos se encuentran plasmados en la Constitución Política desde su

---

<sup>48</sup> Criterio que, valga recalcar, se reiteró poco después, entre otras decisiones, en SP513, feb. 28 de 2018, rad. 50.530.

<sup>49</sup> CSJ SP, 25 sept. 2013, Rad. 35433

Preámbulo, así como en varios de sus artículos, entre otros, el 2° que señala los fines esenciales del Estado; 6° donde se determina la responsabilidad de los funcionarios públicos; 95 - 2 en el cual se impone la obligación de cumplir la Constitución y las leyes y, especialmente, el artículo 209, según el cual:

*“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...<sup>50</sup>”.*

Estos axiomas y normas superiores encuentran desarrollo también en el artículo 23 del Estatuto General de la Contratación Administrativa<sup>51</sup>, que en relación con los principios que orientan la actividad contractual dispone:

**“De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales:** *Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”.*

Los artículos 24, 25, 26 y 29 de la Ley 80 de 1993 desarrollan los principios de la contratación estatal, cuyo contenido y alcance han sido definidos por la jurisprudencia de

---

<sup>50</sup> CSJ SP, 19 Dic 2000, Rad. 17088 y 14 Dic 2011, Rad. 36613, entre otras.

<sup>51</sup> Ley 80 de 1993

la Sala de Casación Penal<sup>52</sup>, en la forma que se sintetiza a continuación:

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

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

*“...actuar con alto grado de eficacia y eficiencia para que se protejan los recursos públicos, fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o*

---

<sup>52</sup> CSJ, SP 20 May. 2003, Rad. 18754; 10 Ag. 2005, Rad. 21546; 15 May. 2008, Rad. 29206; 16 Mar. 2009, Rad. 29089 y 09 Sept. 2009, Rad. 21200, AP2682, 27 jun 2018, Rad. 48509 y SEP00111-2019, 27 oct. 2019, Rad. 51711.

*falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas que generan situaciones contrarias a la Ley<sup>53</sup>".*

Conforme al **principio de transparencia**, constituye obligación del servidor público actuar de manera clara, imparcial y pública, sin anteponer sus intereses personales a los intereses de la entidad estatal, evitando omitir los procedimientos previstos para la selección objetiva y los demás requisitos de orden legal y absteniéndose de incurrir en abusos que conlleven a desviación de poder. (CSJ SP 08 jul. 2015, Rad. 38464)

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

*"La selección objetiva, en concordancia con el art. 29 de la ley 80 de 1993, se define a partir de criterios que son fácilmente identificables y que la ley enuncia: el precio, el plazo, el cumplimiento en contratos anteriores, la calidad, la experiencia, etc., los cuales, considerados integralmente -la llamada ponderación- permiten determinar la propuesta más favorable. Dichos factores podrán concurrir todos o los que la administración discrecionalmente establezca, de acuerdo con las necesidades del servicio y el fin del contrato. En otras palabras, la selección objetiva comporta: i) la obligación de fijar previamente los criterios de selección (art. 24 ord. 5º), ii) el llamado público para que, en*

<sup>53</sup> C.E. S19 Jun 1998, Rad. 10439 y 03 Dic 2007, Rad. 24715

*igualdad de oportunidades, se presenten las ofertas (principio de concurrencia (art. 30 num. 3), y iii) la transparencia (art. 24). La comparación de los ofrecimientos es una de las garantías de la selección objetiva, la cual se efectúa de acuerdo con los parámetros previamente determinados en el pliego de condiciones<sup>54</sup>”.*

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

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

*Se trata, sin duda, de un postulado que pretende combatir la corrupción en la contratación estatal, y que en líneas generales desarrolla también los principios constitucionales de igualdad,*

---

<sup>54</sup> C. E. SIII Exp. 15235 de 24 de junio de 2004.

*moralidad, eficiencia, imparcialidad y publicidad aplicables a la función administrativa –artículo 209 de la Constitución Política<sup>55</sup>”.*

El principio de **responsabilidad** exige al funcionario buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger los derechos de la entidad, del contratista y de terceros que puedan resultar afectados con su ejecución. La razón de ser de este principio radica en que los servidores públicos responden por el comportamiento “*antijurídico*” asumido en el ejercicio de sus funciones, al punto de indemnizar los daños que de él se deriven.

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

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

En el sub júdice comprobado está que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA fue elegido el 26 de octubre de 2003 como

---

<sup>55</sup> CSJ SP2160, 13 jun. 2018, rad. 45228.

Gobernador del Guainía para el periodo constitucional de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007 y se posesionó el 1° de enero de 2004 ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Inírida<sup>56</sup>.

Atendiendo la época de ocurrencia de los hechos, la normativa a observar por parte del servidor público es la Ley 80 de 1993, con los decretos reglamentarios vigentes para ese entonces 2004-2005.

Desde ya advierte la Sala que pese a que en la resolución de acusación se hace referencia a la existencia de irregularidades en 17 procesos contractuales, en muchos de ellos no pasa de su mera mención, sin que a lo largo de la decisión que enmarca el estudio que debe emprender la Sala, se concrete este aspecto nuclear y esencial como lo es la imputación fáctica para la configuración del concurso homogéneo de la conducta punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, que se adjudica al aquí procesado.

En atención a que la decisión que contiene la calificación del mérito del sumario debe ser entendida como *“un todo dinámico e imposible de escindir entre sus partes motiva y resolutive”*<sup>57</sup>, afirmación que cobija la imputación fáctica, pues esta *“debe extraerse de toda la providencia”*<sup>58</sup>, impone revisar la totalidad de la resolución de acusación, a pesar de advertir su defectuosa estructura frente a la mayoría de las conductas endilgadas, pues a lo largo de su desarrollo, de forma por demás

---

<sup>56</sup> Fl. 116 c. o. No. 2 Fiscalía.

<sup>57</sup> CSJ SP Radicado 38396 de octubre 10 de 2012

<sup>58</sup> CSJ AP4214-204 (43287) de julio 29 de 2014

desordenada y atropellada, van surgiendo otras presuntas irregularidades o el desconocimiento de otros requisitos legales de los contratos referidos, especialmente ello en la parte considerativa de la decisión. No obstante, como es posible extraer algunos, se asumirá su estudio.

Sin embargo, antes de acometer esa labor, es necesario detenerse en la referida irregularidad que el acusador achaca a todos los contratos de manera general, consistente en que se utilizaron recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica al Sector Salud, para fines distintos a los instituidos en la ley, pues todos los contratos, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios tuvieron como imputación presupuestal vigencias del 2004 y 2005 asignada a la Secretaria de Salud departamental, esto es, “*Capítulo IV, Secretaría de Salud y Seguridad Social, Sector 1004, Programa 004*”.

Para configurar el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales no es viable en este caso tomar como uno de los presupuestos esenciales desconocidos el cambio de objeto, motivo por el cual el análisis de la tipicidad objetiva de este punible se restringirá a los demás condicionamientos que de acuerdo con la acusación se soslayaron, pues se reitera, no es válido ni posible analizar irregularidades distintas a las demarcadas en la resolución de acusación, así aparezcan demostradas, pues con ello se conculcaría abiertamente, como atrás se dejó sentado, el principio de congruencia fáctica absoluta que debe existir entre acusación y fallo.

En esa dirección, debe enfatizarse nuevamente que el proveído calificadorio no goza de la claridad esperada frente a este tópico. En primer lugar, porque no identifica cuáles fueron los requisitos esenciales desconocidos respecto de cada uno de los 17 contratos señalados, tanto así que algunos de ellos apenas se relacionan sin que se diga algo sobre ese particular. En segundo término, a lo que ya se ha hecho alusión, porque la identificación de las irregularidades carece de orden y metodología, al punto que se encuentran disgregadas en diferentes apartes de la providencia, no necesariamente, como se anhelaría, en el acápite respectivo del delito de contrato sin cumplimientos de requisitos legales, sino que también aparecen en el del peculado por apropiación, que torna compleja la labor de determinarlos.

Asimismo, se observa que, en la resolución de acusación, la cual constituye el marco del presente fallo, frente a algunos negocios jurídicos la atribución del comportamiento delictivo se soportó en la transgresión genérica de los principios de la contratación pública, lo cual, de acuerdo con la línea jurisprudencial vista<sup>59</sup>, resulta insuficiente para su estructuración típica.

Corolario de lo anterior, al no haber referido transgresión o irregularidad contractual alguna diferente a la relacionada con el desvío de los dineros a través del cambio de objeto de los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica al sector salud, frente a las Órdenes de Compra Nos. 116, 210, 315, 392, 457, 586 y 601, no le es

---

<sup>59</sup> SP7233-2017 May. 24 de 2017, Rad. 49819.

posible a la Sala, a riesgo de quebrantar el principio de congruencia, aducir ahora falencias graves frente a dichos convenios, razón por la cual se absolverá a EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA por su eventual responsabilidad frente a estos negocios jurídicos por ausencia de tipicidad objetiva.

Precisión que adquiere relevancia si en cuenta se tiene que el origen de los dineros con los cuales la administración surte las diversas etapas que son objeto de descripción típica en el delito de contratación sin el cumplimiento de requisitos legales -trámite, celebración y liquidación- no constituye un requisito esencial para estas<sup>60</sup>, pues la existencia del presupuesto y su registro, son aspectos que se encuentran referidos a la ejecución del contrato, y de interés desde el punto de vista disciplinario y fiscal, pero no para el ámbito penal.<sup>61</sup>

A manera de conclusión parcial, respecto de este punto, se puede señalar que para configurar el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales no es viable en este caso tomar como uno de los presupuestos esenciales desconocidos el cambio de objeto respecto de los fines de los recursos del Sistema General de Participaciones del sector salud, motivo por el cual el análisis de la tipicidad objetiva de este punible se

---

<sup>60</sup> CSJ SP Rad. 31654 de mayo 20 de 2009 *“la naturaleza de los fondos con los cuales se realiza el contrato administrativo no constituye requisito legal esencial para su tramitación o celebración”*

<sup>61</sup> CSJ SP712-2017 (48.250) de enero 25 de 2017: *“A ese respecto ha de aclararse que si bien la Sala comprendió, de antaño, que el registro presupuestal constituía un requisito de carácter esencial para la celebración de contratos estatales (CSJ SP 14 de dic. 2011, rad. 32.679), tal postura ha de modificarse, pues se apoyó en una visión de la jurisprudencia administrativa que fue rectificadas desde el año 2006. La comprensión vigente y más actual de la jurisprudencia administrativa (CE Secc. 3ª Sub A, sent. 24 feb. 2016, rad. 46.185) con la que ha sintonizarse esta Sala, con toda claridad cataloga al registro presupuestal como una formalidad perteneciente a la ejecución de los contratos estatales...”*

restringirá a los demás condicionamientos que de acuerdo con la acusación se soslayaron.

Como quiera que son varios los procesos contractuales objeto de investigación, para un mejor entendimiento se analizara uno a uno de acuerdo a su naturaleza [contrato, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios] salvo que dada la similitud del objeto a cumplir y contratista se puedan agrupar varios en un solo ítem.

## 1. Contratos.

1.1. Contrato de Prestación de Servicios No. 150, suscrito el 23 de diciembre de 2004 por el procesado y Adriana María Bohada Albarracín, representante legal de AUDYSALUD, objeto “*Elaborar un Plan Departamental de Salud -PDS- que sirva de instrumento orientador de los planes, programas, proyectos y acciones en materia de salud*”.

El estudio de conveniencia y oportunidad, como los términos de referencia fueron presentados el 15 de octubre de 2004, señalándose en este el último que ya se contaba con la disponibilidad de recursos, “*según Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 990 del 21 de octubre de 2004*<sup>62</sup>”, contrariándose de esta manera las previsiones establecidas en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, que prevé que “*Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar **con certificados de disponibilidad previos** que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos*” (Negritas fuera de texto).

---

<sup>62</sup> Fl. 6 c. anexo 1A Fiscalía.

Además, en los citados documentos se puso de presente que para tal efecto era *“menester contratar una firma y/o persona natural o jurídica, profesional de reconocida experiencia en el conocimiento de regiones y población con características similares a la del departamento del Guainía, que se ocupe del diseño, planificación, ejecución y seguimiento de los programas y Subprogramas, proyectos y actividades que garanticen el aumento en las coberturas en salud las cuales tiendan al cumplimiento del Plan de Desarrollo y presupuesto del departamento<sup>63</sup>”*.

No obstante, lo cierto es que la señora Adriana María Bohada Albarracín, de profesión odontóloga, en sesión de audiencia el 19 de octubre de 2020 indicó que, si bien la mayoría de las firmas que aparecen registradas en el cuaderno anexo 1A de la Fiscalía [relativo al citado contrato] eran de ella, éstas fueron suscritas a solicitud de su amiga Sandra Rey pero para figurar como representante legal de la empresa AUDYSALUD y no para suscribir contrato alguno con la Gobernación del Guainía, como se quería hacer ver, máxime cuando no tiene experiencia alguna en auditoría médica y menos en la elaboración de programación de actividades del PAB y/o ejecución de planes de salud, pues *“mi actividad económica es 100% consulta particular, solo dientes<sup>64</sup>”*.

Circunstancias con los cuales se acredita la vulneración del principio de planeación al desconocer lo estatuido en el Decreto 111 de 1996 en la elaboración de los estudios de conveniencia y oportunidad, así como el de selección objetiva porque previo a la adjudicación del contrato no hizo ningún

---

<sup>63</sup> Fl. 5 c. anexo 1 A Fiscalía.

<sup>64</sup> Fl. 34 c. o. 3 Corte. Audiencia Cd de la mañana. Record. 048:51 a 00:49:03.

estudio ni verificó las condiciones, capacidad e idoneidad de Adriana María Bohada Albarracín.

1.2. Contrato 006 celebrado el 1° de diciembre de 2005 por el acusado con Rodrigo Vega Chacón, cuyo objeto fue el suministro de alimentos a personal y pacientes del Hospital Barrancominas, comprobado está, al revisar el cuaderno relativo a este convenio la inexistencia de términos de referencia y la notoria intervención directa del entonces Gobernador EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA para adjudicar el convenio al señor Rodrigo Vega Chacón, tanto así que el mismo procesado suscribió la solicitud de contratación del servicio de alimentación para pacientes y funcionarios médicos del Hospital Barrancominas<sup>65</sup>.

Además, el 19 de octubre de 2020 el contratista señaló en esta sede que para efectos de la celebración de ese contrato el entonces gobernador aquí procesado *“me ofreció eso para que suministrara esos alimentos allá<sup>66</sup>”* y le pidió que proporcionara alimentos en el Centro Hospital Barrancominas en el mes de enero de 2005, sin que se hubiera suscrito el contrato No. 006 [1° de febrero de 2005] y, en ampliación de declaración adelantada el 2 de diciembre de 2020 precisó *“antes de ese contrato ya había prestado varias veces la alimentación al personal de salud de allá de Barrancominas, al terminarse el contrato yo le hice saber al gobernador que se me había terminado y él dijo que por favor siguiera suministrando la alimentación que ellos realizaban un nuevo contrato...<sup>67</sup>”*.

---

<sup>65</sup> Fls. 5 y 6 c. anexo 2 Fiscalía.

<sup>66</sup> Fl. 34 c. o. 3 Corte Audiencia del 19 de octubre de 2020 en la tarde. Record: 01:53:59 a 01:54:09.

<sup>67</sup> Fl. 53 c. o. 3 Corte. Audiencia del 2 de diciembre de 2020. Record: 02:54:29 y siguientes

Lo anterior sirve para señalar que en ese evento el acusado vulneró el principio de planeación por no contar previo a la suscripción con los respectivos estudios de referencia, los cuales contienen las especificaciones, técnicas, objetivas y estructurales de cómo se va a ejecutar lo que se vaya a pactar en el convenio, lo que a su vez, condujo a que se soslayaran los de transparencia y selección objetiva pues con lo señalado en juicio por el contratista se advierte el interés del procesado de anteponer su voluntad a la ley de contratación estatal.

## 2. Órdenes de Compra.

- Órdenes de Compra Nos. 233, 289, 344 y 380 del 28 de junio, 27 de julio, 26 de agosto y 14 de septiembre de 2005, suscrita por el acusado en beneficio de John Fredy Díaz López, cuyos objetos contractuales fue la *“adquisición de refrigerios para actividades del Proyecto Promoción Salud Indígena 2005”*.

- Orden de Compra Nos 400 del 23 de septiembre de 2005, suscrita por el acusado a favor de Adán Rincón Martínez cuyo objeto contractual fue la adquisición de refrigerios en actividades del Programa Ampliado de Inmunización -PAI-.

Los citados convenios contractuales tienen en común que en el estudio de conveniencia y oportunidad se señaló que se hacía *“necesario contratar con una empresa con experiencia específica, el valor probable estimado del contrato prestación [de] servicios con una*

*empresa de reconocida idoneidad y capacidad de convocatoria en el área de influencia en el Secretaría de Salud<sup>68</sup>.*

En lo que respecta a las citadas órdenes de compra [233, 289, 344, 380 y 400] acreditado está que en su trámite el procesado desconoció los principios de transparencia y selección objetiva, pues pasando por alto la exigencia relativa a que para esos efectos resultaba necesario contratar con una empresa con experiencia específica, las adjudicó a quienes aparecen registrados en la Cámara de Comercio de Villavicencio como personas naturales, esto es, John Fredy Díaz López y Adán Rincón Martínez<sup>69</sup>, respectivamente. Además, tampoco hizo ningún estudio ni verificó las condiciones, capacidad e idoneidad de los contratados, máxime cuando Díaz López en sesión de audiencia preparatoria adelantada el 6 de abril de 2021 fue claro en señalar que para ese momento no contaba con establecimiento de comercio, ni permisos de autoridad competente para la manipulación de alimentos.

### 3. Órdenes de Prestación de Servicios.

3.1. Orden de Prestación de Servicios No. 217 fechada 17 de junio de 2005 suscrita por el procesado en favor de Ivonne Ferro Barriga, cuyo objeto fue la *“elaboración de un aplicativo que se adapte el Software del Régimen Subsidiado DAT@softPRS”*.

No existe correspondencia entre los términos de referencia y el objeto contractual, en la medida en que en éstos

---

<sup>68</sup> Cfr. fl. 7 c. anexo 11; fl. 9 c. anexo 12; fl. 14 c. anexo 15; fl. 9 c. anexo 13; fl. 7 c. anexo 14 y, fls. 8 y 9 c. anexo 10, fl. 6 c. anexo 16, respectivamente, todos de la Fiscalía.

<sup>69</sup> Fl. 17 c. anexo 16 Fiscalía.

se señaló que era para “*la contratación de elementos para la reparación de centros de salud*”<sup>70</sup>, pero finalmente se terminó contratando a un ingeniero de sistemas para la elaboración de un aplicativo que se adaptara al software del régimen subsidiado.

Lo señalado permite establecer que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA desconoció el principio de planeación porque no tuvo en cuenta la finalidad establecida en los citados términos de referencia, los cuales, como ya se dijo, contienen las especificaciones, técnicas, objetivas y estructurales de cómo se va a ejecutar lo que se vaya a pactar en el convenio contractual.

3.2. Orden de Prestación de Servicios No. 408 suscrita el 12 de octubre de 2005 por el acusado a beneficio de Camilo Andrés Puentes Garzón, cuyo objeto fue “*Prestar servicio de apoyo a la Coordinación de Salud Pública*”.

Si bien, en los términos de referencia, en el ítem relativo al perfil del recurso humano a contratar se precisó que “*Para la prestación del servicio de mensajería se requiere un bachiller residente en Villavicencio, que tenga sus contactos en Inírida para coordinar la remisión de la mensajería*”<sup>71</sup>, lo cierto es que se asignó la misma a Camilo Andrés Puentes Garzón sin que aparezca acreditado que dicho ciudadano fuera bachiller y menos que residiera en el lugar donde iba a cumplir el objeto del contrato, esto es, la ciudad de Villavicencio.

---

<sup>70</sup> Fl. 20 c. anexo 6 Fiscalía.

<sup>71</sup> Fl. 7 c. anexo 7 Fiscalía,

Además, comprobado está que, en entrevista rendida ante la Fiscalía, la señora Nubia Esperanza Garzón Cruz, madre del contratista, dijo haber hablado directamente con el Gobernador EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA para que le adjudicara un contrato a su hijo<sup>72</sup>.

Circunstancias que acreditan que el acusado desconoció los principios de planeación, transparencia y selección objetiva en la medida en que no tuvo en cuenta la exigencia para contratar presentada en los términos de referencia, esto es, que la persona a contratar debía acreditar la condición de bachiller y que estuviera residenciado en Villavicencio. Y, finalmente, a su capricho seleccionó a Camilo Andrés Puentes Garzón para la ejecución de esa orden de compra, negando la posibilidad que otros participarán en ese proceso contractual.

3.3. Orden de Prestación de Servicios No. 535 de noviembre 22 de 2005 signada por el acusado a favor de Jesús Mauricio Londoño Flórez, cuyo objeto fue el *“Mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de cómputo para la Secretaría de Salud Departamental”*.

Se tiene que, pese a la existencia del estudio de conveniencia y oportunidad, no obra en el respectivo cuaderno anexo<sup>73</sup> que se hubiere acompañado al proceso contractual la constancia relativa a la demostración de la inexistencia de personal de planta apto para llevar a cabo la labor a contratar, tal como lo establece el artículo 3° del Decreto 1737 de 1998

---

<sup>72</sup> Fls. 1 y 2 c. anexo 7 Fiscalía

<sup>73</sup> C. anexo 8 Fiscalía.

[modificado por el artículo 1° del Decreto 2209 de esa misma anualidad], con lo que sin lugar a equívocos se puede señalar que el acusado desconoció el principio de planeación.

A lo anterior se suma que, revisadas las diferentes carpetas relativas a los contratos, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios que hacen parte de la presente investigación, se pudo determinar que las identificadas con los números 400 y 408 no contaban con los respectivos estudios de conveniencia y oportunidad, los cuales constituyen un requisito sustancial en los procesos contractuales, en la medida en que son:

*“el primer paso de la administración en procura de ejecutar la actividad contractual y sirven de guía para las restantes acciones administrativas; además, ilustran sobre el procedimiento contractual que debe agotarse para el desarrollo de las iniciativas, esto es, si en razón a los recursos involucrados se precisa realizar un proceso licitatorio o si, en cambio, puede acudirse a otra forma de selección del contratista.*

*En tal orden, bien puede afirmarse que esos análisis no son un requisito apenas formal sino sustancial, en tanto constituyen el insumo básico para ilustrar a la administración sobre los requerimientos mínimos que, en armonía con el plan de desarrollo, debe cubrir recurriendo al proceso contractual, pues es a través de éste como la administración pública cumple las metas propuestas<sup>74</sup>.*

A lo expuesto que es suficiente para acreditar el cumplimiento del requisito objetivo a que hace el tipo penal previsto en el artículo 410 del Código Penal, en la medida en que las situaciones atrás referenciadas no fueron desvirtuadas

---

<sup>74</sup> CSJ. SP9225-2014, Jul. 16 de 2014. Rad. 37642  
Página 60 de 106

en la etapa de juicio, se suma el hecho que en los casos de adquisición y suministro de productos comestibles, los contratistas Rodrigo Vega Chacón y Julián Stih Melo Manrique [19 de octubre y 2 de diciembre de 2020, respectivamente<sup>75</sup>], Bertha Cabezas Palacios, Johnn Fredy Díaz López y Milton Castañeda Lemus [todas del 6 de abril de 2021, respectivamente<sup>76</sup>] declararon que eran neófitos en el manejo y/o manipulación de alimentos y no contar con instalaciones apropiadas para la elaboración de los mismos bajo unos estándares de salubridad pública, lo que acredita el claro propósito de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA en favorecer a determinadas personas, sin importar si la persona a contratar estaba en posibilidad de desarrollar el objeto contractual y si era la más apta para ello.

Lo anterior cobra relevancia si en cuenta se tiene que los principios de transparencia y selección objetiva se encuentran previstos en los artículos 24 y 29 de la Ley 80 de 1993, de los que se pregona que *“los interesados y participantes en un proceso de selección deben encontrarse en igual situación, obtener las mismas facilidades y estar en posibilidad de efectuar sus ofertas sobre las mismas bases y condiciones”*<sup>77</sup>. Estos aspectos regían igualmente para la contratación directa, tal como se desprende del artículo 2° del Decreto 855 de 1994 [vigente para la época de los hechos investigados], en el sentido que *“En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993.”*

---

<sup>75</sup> Fl. 30 y ss. c.o. No. 3 Corte.

<sup>76</sup> Fl. 82 y ss. ibidem.

<sup>77</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Radicado 11001-03-26-000-2003-00014-01 (24715) de diciembre 3 de 2007

Así pues, de lo señalado en líneas precedentes advierte la Sala que en los convenios contractuales por los que se convocó a juicio a EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA salta a la luz un interés particular, que condujo al desconocimiento de los principios de planeación, transparencia, economía y selección objetiva lo cual se extendió a las fases de celebración y liquidación. Esto último si se tiene en cuenta que el seguimiento insuficiente de la ejecución del compromiso adquirido por el contratista, reflejados en la falta de una verdadera interventoría o supervisión por parte de la Gobernación del Guainía, impedían dar por si solo terminado lo pactado, tal es el caso del contrato 006 de 2005 [suministro de alimentos al Hospital Barrancominas], en la medida en que en la respectiva carpeta<sup>78</sup> no aparece acta de liquidación final, lo que conlleva a afirmar el desconocimiento de los presupuestos sustanciales mínimos para la etapa postcontractual.

La falta absoluta de un verdadero proceso de selección objetiva y la evidente falta de idoneidad de las personas a quienes se le adjudicó el contrato, evidencian la tipicidad objetiva del hecho, adecuación referida también al entonces Gobernador del Departamento de Guainía EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, como quiera que a sabiendas de que no cumplían con los requisitos esenciales, los firmó, dada la trama urdida para privilegiar la adjudicación de los mismos.

En suma, el proceso cuenta con sólidos elementos de juicio representados en la prueba documental que se incorporó a la investigación, que permiten afirmar que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA es **autor** del delito de contrato sin

---

<sup>78</sup> Anexo 2 c. Fiscalía.

cumplimiento de requisitos legales, porque investido de su condición de Gobernador del Guainía, como representante legal de la administración departamental celebró los diez (10) pactos contractuales tantas veces detallados, pretermitiendo los principios de planeación, transparencia y selección objetiva.

Además, aun cuando la Fiscalía no lo explicó ampliamente en la acusación, como era lo deseable, se establece que la responsabilidad atribuida a RAMÍREZ SABANA es a título de autor, derivado del hecho que en todos los casos directamente celebró los contratos [los que suscribió], a sabiendas que no cumplían los requisitos legales previstos para la contratación y con el fin de favorecer a terceros, en este caso a los contratistas.

En este apartado resulta necesario precisar que no resulta suficiente que la Fiscalía haya decidido, en los alegatos de conclusión señalar que, si bien EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA fue acusado como “**autor**”, debía responder como “**coautor**” del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos al inferir que otras personas vinculadas a la administración y terceros favorecidos con las irregularidades destacadas, participaron.

Efectivamente, para sacar avante la referida pretensión, el representante del ente acusador debió comenzar por analizar las previsiones establecidas en los artículos 28 y 29 del Código Penal. Estableciendo el primero que “*Concurren en la realización de la conducta punible los autores y los partícipes*” y, el

segundo, las tres formas clásicas de autoría, esto es, autor directo o inmediato, autor indirecto o mediato y coautor.

En los términos establecidos por la jurisprudencia constitucional y teniendo en cuenta la teoría del dominio del hecho, existe una clara distinción entre autores y partícipes, por lo que “*‘autor’ será aquel que ejecute los hechos típicos con dominio del hecho; ‘partícipe’, aquel que colabore con éste en la ejecución de la conducta pero sin poseer el dominio del hecho, entendido como la capacidad del sujeto para determinar la realización ( o no) del hecho punible*<sup>79</sup>”.

Así pues, conforme al citado artículo 29, son coautores los que, mediando un acuerdo común, actúan con división del trabajo criminal atendiendo la importancia del aporte, elementos que en este caso la Fiscalía no demostró ni la Sala los advierte para variar el sentido de la responsabilidad imputada a EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA en la resolución de acusación, máxime cuando de la prueba testimonial recolectada en la etapa investigativa y de juicio, esto es, las declaraciones rendidas el 3 de febrero de 2013 y 15 de julio de 2021 por Manuel Sánchez López y, 25 de agosto de 2020 por Aristides Medina Quevedo, quienes para la época de los hechos fungieron como Secretarios de Salud del Departamento de Guainía, se establece que el procesado era quien manejaba a su arbitrio todo lo relacionado con la contratación y no se realizaba nada sin su visto bueno.

De otro lado, se tiene que como quiera que la defensa en sus alegatos de conclusión puso de presente que a EFRÉN DE

---

<sup>79</sup> C.C. C-015 de 2018.

JESÚS RAMÍREZ SABANA no le asistía responsabilidad alguna en cuanto a las irregularidades advertidas por la Fiscalía General de la Nación, porque en los términos establecidos en los artículos 196, 209 y 211 de la Carta Política, 12 de la Ley 80 de 1993 y 94 del Decreto 1222 de 1986, modificado este último por la Ley 617 de 2000 “*lo que había era una delegación de funciones en cabeza del Secretario de Hacienda, Secretaria de Salud, Tesorería del Departamento, la Oficina Única de Contratación y la Oficina Jurídica*”<sup>80</sup>, ha de señalar la Sala que no le asiste razón al referido sujeto procesal.

En efecto, si bien la delegación es un mecanismo jurídico que permite a las autoridades públicas diseñar estrategias relativamente flexibles para el cumplimiento de funciones propias de su empleo, en aras del cumplimiento de la función administrativa y de la consecución de los fines esenciales del Estado, también lo es que la jurisprudencia constitucional ha señalado que para tal efecto se requiere de un “*acto formal de delegación en el cual se exprese la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario y las condiciones de tiempo, modo y lugar para el ejercicio de la delegación.*”<sup>81</sup>.

Presupuesto este último que en los términos establecidos en el artículo 10° de la Ley 489 de 1998<sup>82</sup> no aparece acreditado en el expediente, pues no existe documento alguno que demuestre que el procesado RAMÍREZ SABANA haya expedido un acto administrativo de delegación de sus funciones a los Secretarios de Hacienda y Salud, a la Tesorería del

---

<sup>80</sup> Fl. 89 c. o. 4 Corte.

<sup>81</sup> C.C. C-372 de 2002

<sup>82</sup> “*Requisitos de la delegación. En el acto de la delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren...*”

Departamento y menos a las Oficinas Única de Contratación y Jurídica que conlleve a la Sala analizar el contenido del mismo en aras de determinar el alcance de la responsabilidad del acusado en la comisión de las conductas punibles por las que fue convocado a juicio.

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

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

*Necio por demás sería desconocer el tema de la delegación, pues sabido es, y la experiencia lo enseña, que un funcionario público de las calidades de un gobernador, por supuesto no puede dedicarse a las minucias propias de los trámites precontractuales y que esas labores las realizan funcionarios de nivel inferior. Ese es un tema que no será objeto de discusión, ya que constitucional y legalmente se encuentra permitido<sup>83</sup>. El cuestionamiento está encaminado a los cuidados que obviamente no tuvo, durante la tramitación, en relación con la escogencia de la contratista y antes de suscribir los mismos, pues se reitera, fácil le hubiese resultado esa labor como se ha indicado. (...)*

*Se infiere de lo anterior, **que no puede pretenderse que los representantes legales de las entidades estatales, en materia contractual, ordenadores del gasto por demás, pretendan desligarse de las obligaciones inherentes a su función, para convertirse en simples tramitadores o avaladores de las actividades desplegadas por el personal subalterno, ni que por consiguiente, se les conciba en esa función, solamente para firmar los contratos de una manera casi mecánica,** pues deben verificar el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, máxime si ha intervenido de alguna manera en la fase contractual, por lo que se les exige la realización de esos mínimos controles...”.<sup>84</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

No obstante que el procesado en diligencia de indagatoria llevada a cabo el 2 de febrero de 2015 señaló que todo lo relacionado con los procesos contractuales pasaba previamente por las Oficinas Única de Contratación y Jurídica, y en similares términos declararon Germán Díaz Tello [30 de septiembre de 2021] y Félix Gómez González [7 de abril de 2021] quienes en su momento, así hubiera sido en encargo, se desempeñaron como Secretarios de Salud (2004-2005), lo cierto es que la Jefe de la Oficina de Talento Humano de la Gobernación del Guainía, mediante oficio TH.0249 de mayo 6

<sup>83</sup> Arts. 209 inc. 1° y 211 inc. 2° C. Nal. 12 y 25-10 de la Ley 80 de 1993.

<sup>84</sup> C.S.J. SEP 00065, may. 30 de 2019, rad. 41817

de 2020, informó que para la época de los hechos objeto de investigación “*en la planta de personal de la Gobernación del Departamento del Guainía, no existía el cargo de jefe de contratación y jefe de oficina jurídica*”<sup>85</sup>.

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

Se tiene que el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales únicamente admite como modalidad de la conducta que esta sea dolosa. La Corte tiene precisado que: i) el dolo está conformado por dos componentes, el *cognitivo-intelectivo*, el cual exige tener conocimiento de los elementos objetivos del tipo penal respectivo y el *volitivo* que implica querer realizarlos y, ii) como manifestación del fuero interno del sujeto activo de la conducta punible sólo puede ser conocido a través de las manifestaciones externas de esa voluntad dirigida a determinado fin<sup>86</sup>, por tanto, actúa dolosamente quien sabe que su acción es objetivamente típica y quiere su realización.

Para establecer si hubo o no dolo en el proceder del entonces Gobernador del Departamento de Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, baste pues remitirnos al análisis efectuado a los contratos, órdenes de compra y prestación de servicios [C-150 y 006; OPS- 217, 408 y 535; y OC- 233, 289, 344, 380 y 400], respecto de los cuales la Sala encontró demostrada la tipicidad objetiva del reato de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues del estudio contextual de todas sus particularidades, *en su conjunto*, revelan conocimiento de la ilegalidad en las etapas

---

<sup>85</sup> Fl. 127 c. No. 2 Sala Especial de Primera Instancia

<sup>86</sup> C.S.J. SP13733. 30 agost. 2017, Rad. 47761.

precontractuales y contractuales de los mismos por parte del ordenador del gasto aquí procesado.

Lo dicho adquiere relevancia si se tiene en cuenta que de lo señalado en la indagatoria<sup>87</sup> se extrae que EFRÉN DE JESÚS RÁMIREZ SABANA es profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, especializado en Gerencia Pública de la Universidad Pontificia Bolivariana, que unido a su experiencia profesional [Director de Extensión Cultural del Departamento del Guainía, Docente, Concejal del Municipio de Inírida y Asesor en el Congreso de la República “*allá dure cuatro años*”], lleva a colegir que conocía la trascendencia de la contratación pública como medio para concretar los fines del Estado, así como la necesidad de adelantarla respetando las normas que la regulan y que ese deber se reclama con mayor razón de quien tiene la potestad de disponer de los recursos estatales.

Pese a que el acusado en la diligencia de descargos indicó que “*Como ordenador del gasto, me llega todo reglado al Despacho después de pasar por las Secretarías de Hacienda y Salud y luego a la Oficina Única de Contratación, también pasa por la Oficina Jurídica, el (sic) revisa y así si pasa al Despacho para la firma. Únicamente pasa a mi Despacho para la firma pasando todos esos filtros técnicos es que yo firmo...*”<sup>88</sup>, lo cierto es que se pudo establecer su participación directa en todo el proceso de contratación estatal.

La anterior deducción se extrae de, entre otras, las declaraciones rendidas el 2 de diciembre de 2020 por Jahir Henao Orozco [Secretario de Hacienda departamental] quien indicó que “*...cosas de contratación, contratación lo manejaba el señor*

---

<sup>87</sup> Fls. 276 a 292 c. 2 Fiscalía.

<sup>88</sup> Fl. 283 ib.

*governador con el jefe de presupuesto y el secretario de cada despacho<sup>89</sup>*; Manuel Sánchez López [Secretario de Salud] el 6 de febrero de 2013<sup>90</sup> señaló que *“finalmente el Gobernador era el que indicaba cómo se iba a contratar...revisaba cada uno de los procesos de contratación, hojas de vida, anexos de cada contratación, bajo concepto de cada uno de los asesores, de los jurídicos, en último él era quien definía y decía la última palabra...quien conseguía los contratistas era el Gobernador”*, lo cual fue reiterado por el mismo declarante en sesión de audiencia de juzgamiento adelantada el 15 de julio de 2021, pues a la pregunta de quién seleccionaba el contratista, contestó *“El Gobernador<sup>91</sup>”*; y, Arístides Medina Quevedo [Secretario de Salud], con quien el procesado adelantó la especialización de Gerencia Pública en la Universidad Bolivariana de Medellín, precisó el 25 de agosto de 2020 que *“la contratación la hacía directamente el Gobernador<sup>92</sup>”* y en cuanto a la selección del contratista *“eso lo hacía directamente el gobernador<sup>93</sup>”*.

Así pues, al asumir EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA directamente como gobernador el manejo de la contratación estatal, incluida la decisión final de adjudicación de los respectivos contratos debió hacerlo sin omitir deliberadamente el cumplimiento de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley, aplicables al caso, pues celebrarlos era de su exclusivo resorte, en virtud a su condición de Gobernador del Departamento de Guainía.

---

<sup>89</sup> Fl. 53 c. o. 3 Corte. Cd. Record: 1:22:12 a 1:22:20.

<sup>90</sup> Fls. 212 a 217 c. 2 Fiscalía

<sup>91</sup> Fl. 171 c. o. 3 Corte. Cd. Record: 01:00:37.

<sup>92</sup> Fl. 200. Cd. Record: 2:10:40 y ss.

<sup>93</sup> Ib. Cd. Record: 2:15:59 y ss.

No es posible admitir que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, cuyo nivel de preparación académica es superior al promedio y era conocedor de los trámites propios de la contratación estatal, no advirtiera la importancia que aparejaba su función de ordenador del gasto, por el contrario, lo que se logró acreditar dentro de la presente investigación fue su intención de manejar el proceso de contratación a su capricho.

Corolario de lo expuesto, para la Sala no hay duda en cuanto al proceder doloso del ex Gobernador del Departamento de Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, respecto a los contratos, órdenes de compra y prestación de servicios [C-150 y 006; OPS- 217, 408 y 535; OC- 233, 289, 344, 380 y 400], porque los tramitó y celebró con inobservancia los principios de moralidad, eficacia, igualdad e imparcialidad, así como las exigencias contempladas en la Ley 80 de 1993, que se derivaba de su condición de representante legal y ordenador del gasto, sin que sea de recibo la excusa relativa a que delegó en los Secretarios de Hacienda y Salud y a las Oficinas Única de Contratación y Jurídica la función de adelantar el proceso de contratación estatal.

#### **4.3.- Antijuridicidad**

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

El marco normativo que describe la conducta punible prevista en el artículo 410 del Código Penal, parte del supuesto de hecho que 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.

En punto a la antijuridicidad, ha sostenido la Corte que en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales lo reprobable es la voluntad de hacer prevalecer el interés particular del servidor público que interviene sobre el general de la comunidad en el proceso de contratación, contraviniendo los principios y fines que rigen la Administración Pública<sup>94</sup>.

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

El juicio de reproche que se le hace al procesado es que, en su condición de Gobernador del Departamento de Guainía, celebró contratos, órdenes de compra y prestación de servicios [C-150 y 006; OPS- 217, 408 y 535; y OC- 233, 289, 344, 380 y 400] apartándose principalmente de los principios que regulan la contratación administrativa como el de planeación, transparencia y selección objetiva a que hace referencia la Ley

---

<sup>94</sup> CSJ SP-4134-2016, 6 abr. 2016, rad. 42001.

80 de 1993, pues modificó las reglas del proceso contractual, pasando por alto, en unos casos, las exigencias establecidas en los estudios de conveniencia y oportunidad, así como en los términos de referencia y, tampoco verificó las condiciones de capacidad e idoneidad de los contratistas, pues en últimas era quien a su capricho y voluntad seleccionaba la persona o entidad a contratar.

Bajo estos supuestos, es evidente que la conducta del procesado, sin justificación atendible, vulneró el bien jurídico tutelado de la Administración Pública, máxime cuando tampoco se acreditó en sede de antijuridicidad, causal alguna de justificación del comportamiento desplegado por EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, sino que por el contrario se pudo constatar que su propósito no era otro que desviado y ajeno a los intereses que debía preservar en condición de Gobernador del Departamento de Guainía.

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

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

EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA a más de ser una persona en uso de plenas capacidades físicas y mentales, contaba previamente a la realización de las conductas por las cuales fue convocado a juicio con educación superior como profesional en

Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y una especialización en Gerencia Pública de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín. Además, tenía experiencia en el sector público como Director de Extensión Cultural del Departamento del Guainía, Docente, Concejal del Municipio de Inírida y Asesor en el Congreso de la República, aunado a que en la diligencia de indagatoria puso de presente el conocimiento que tenía de todo el trámite que se adelantaba previo a la firma de los contratos, circunstancias que le permitían conocer la ilegalidad que entrañaba los comportamientos frente a los cuales se le hace el reproche penal.

En atención a lo expuesto, se puede deducir sin lugar a equívocos que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, entonces Gobernador del Departamento de Guainía podía proceder acatando lo previsto en la Constitución y la ley, por lo que le era exigible un comportamiento distinto, respetuoso del alto cargo que desempeñaba y consecuente con la realidad social y económica de su región [población conformada en su mayoría por comunidades indígenas las cuales se encuentran ubicadas en regiones apartadas de la capital del departamento], en el sentido de asumir de forma directa y seria la supervisión y control de la tramitación y celebración de los contratos a que se ha hecho referencia.

Así las cosas, por estar demostrado en grado de certeza la ocurrencia de la conducta punible y la responsabilidad al procesado a través de los medios de prueba legal, regular y oportunamente allegados a la actuación en los términos exigidos en el inciso 2° del artículo 232 de la Ley 600 de 2000, se emitirá sentencia condenatoria en contra de EFRÉN DE

JESÚS RAMÍREZ SABANA como **autor** del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo y sucesivo derivado de los contratos, órdenes de compra y prestación de servicios [C-150 y 006; OPS- 217, 408 y 535; OC- 233, 289, 344, 380 y 400].

## **5. Del delito de peculado por apropiación.**

### **5.1.- Tipicidad objetiva.**

Al entonces Gobernador del Departamento del Guainía, EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA en la resolución de llamamiento a juicio de fecha 29 de diciembre de 2015 también se le acusó por la conducta punible prevista en el artículo 397 de la Ley 599 de 2000, el cual, tal como se dijo en el acápite relativo a la norma sustantiva aplicable al caso, se tendrá en cuenta en su texto original por estar rigiéndose la presente actuación bajo el rito previsto en la Ley 600 de 2000, vigente en el distrito judicial de Villavicencio hasta el 30 de diciembre de 2006, el cual establece:

*“Peculado Por Apropiación. El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de seis (6) a quince (15) años, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*

*Si lo apropiado supera el valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si lo apropiado no supera el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena será de cuatro (4) a diez (10) años e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término y multa equivalente al valor de lo apropiado".*

Para la configuración del referido tipo penal es necesario que concurren la calidad de servidor público y la potestad de administración, tenencia o custodia de los bienes en razón de las funciones que éste desempeña, relación que puede ser material o jurídica, no necesariamente originada en una asignación de competencia.

Respecto a la conducta punible de peculado por apropiación, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>95</sup> ha precisado que:

*"...se trata de un delito de resultado, cuya estructura básica exige (i) un sujeto activo calificado, servidor público, (ii) que tenga la administración, custodia o tenencia de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que este tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares, iii) que le hayan sido confiadas por razón o con ocasión de sus funciones, y iv) que se apropie en provecho suyo o de un tercero de esos bienes.*

*En palabras de la Corte:*

*«(...) para la configuración del punible se requiere que el servidor público en ejercicio de sus funciones desarrolle ese acto de apoderamiento (sic) a su favor o de un tercero, privando así al*

---

<sup>95</sup> CSJ SP2831-2021, 7 JUL. 2021, Rad. 59519

*Estado de la disposición que pueda ejercer sobre sus recursos, los cuales le habían sido confiados a aquél.»<sup>96</sup>*

Teniendo en cuenta las precisiones atrás referenciadas, considera la Sala que en este evento se reúnen los supuestos para la realización del tipo consistente en ostentar la calidad de servidor público y tener, en razón de las funciones asignadas, la potestad de administración, tenencia o custodia de bienes del Estado, esto por cuanto demostrado está que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA fue elegido el 26 de octubre de 2003 como Gobernador del Guainía para el periodo constitucional de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007 y se posesionó el 1° de enero de 2004 ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Inírida<sup>97</sup> y, en tal condición, conforme disponen los artículos 303 Superior y 11, numeral 3, literal b, de la Ley 80 de 1993, tenía la función de administrar y ordenar el presupuesto asignado al departamento, el cual podía comprometer mediante la celebración de contratos, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios.

No obstante, pese a que el apoderado de la Gobernación del Guainía solicitó que en los términos señalados en la resolución de acusación se impartiera condena en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA por el delito de peculado por apropiación, lo cierto es que, acogiendo el planteamiento de la defensa y del Ministerio Público [este último parcial], no está demostrado lo relativo al acto de apropiación a favor del procesado o de un tercero, en este caso de los contratistas que el ente investigador relacionó en la resolución de acusación, especialmente en cuanto a las Órdenes de Prestación de

---

<sup>96</sup> CSJ, auto 28 de marzo de 2016, Rad. 32645 y SP730-2021, rad. 55287.

<sup>97</sup> Fl. 116 c. o. No. 2 Fiscalía.

Servicios Nos. 210, 408 y 535 y las Órdenes de Compra Nos. 233, 289, 315, 344, 280 y 400.

En efecto, a juicio de la Sala no está acreditado el referido elemento del tipo penal, esto es, el acto de apropiación, bien sea a favor propio o de un tercero, máxime cuando tal como lo tiene señalado la Sala de Casación Penal de esta Corporación, éste debe comportar un detrimento injustificado del patrimonio estatal. Así lo precisó:

*“El delito de peculado por apropiación custodia la administración pública en su esfera patrimonial y pretende garantizar la efectiva utilización del erario, para así conjurar su pérdida como consecuencia de actuaciones fraudulentas cometidas por sus servidores o propiciadas por éstos en favor de terceros.*

*El verbo rector que define la configuración de la conducta es el de apropiar, el cual si bien es cierto delimita el ámbito de aplicación del injusto, no debe examinarse aisladamente respecto del contenido del interés jurídico que busca amparar el legislador. Es decir, la tipicidad no puede circunscribirse a la mera verificación de la subsunción gramatical de una acción en el modelo descriptivo incorporado en la disposición legal, como lo auspicia el recurrente, sino que además debe corroborarse en cada caso concreto si el comportamiento prohibido previsto en el tipo resulta idóneo para afectar el bien jurídico tutelado”*<sup>98</sup> (subrayas fuera de texto).

Posición que fue reiterada en la SP20262, nov. 30 de 2017, rad. 29726, en la que precisó que *“Esa conducta punible, conforme a la descripción del artículo 397 de la Ley 599 de 2000, y en los términos del AP del 28 de marzo de 2016, Rad. 32645, requiere que ‘el servidor público en ejercicio de sus funciones **desarrolle ese acto de***

<sup>98</sup> AP Rad. 40199 de febrero 27 de 2013.

***apoderamiento a su favor o de un tercero, privando así al Estado de la disposición que pueda ejercer sobre sus recursos, los cuales le habían sido confiados a aquél***<sup>99</sup>. (Negrillas fuera de texto)

Significa lo anterior que, el estudio del verbo apropiarse para esta modalidad comportamental, trasciende la mera determinación de que tuvo por objeto favorecer al servidor público o a un tercero, sino que, además, sin que se confunda con el análisis correspondiente a la antijuridicidad, si ese acto fue idóneo o apto para menoscabar el bien jurídico de la administración pública.

Y eso es justamente lo que no se advierte en este caso, porque de la prueba acopiada en cuanto a las Órdenes de Prestación de Servicios Nos. 210<sup>100</sup>, 408<sup>101</sup> y 535<sup>102</sup> y, las Órdenes de Compra Nos. 233<sup>103</sup>, 289<sup>104</sup>, 344<sup>105</sup>, 380<sup>106</sup> y 315<sup>107</sup>, en favor de Magda Lucía Rodríguez, Camilo Andrés Puentes, Jesús Mauricio Londoño Flórez, John Fredy Díaz y Julián Stih Melo, respectivamente, se advierte que cumplieron con la labor encomendada, por lo que en lo relativo a los citados convenios ese acto de apropiación no tuvo la aptitud, idoneidad o capacidad, se insiste, para afectar el bien jurídico protegido.

Lo anterior se demuestra no solo con las constancias de recibo expedidas en su momento por la administración departamental, a través de las cuales se certifica el cabal

---

<sup>99</sup> En el mismo sentido cfr. CSJ AP2062-2018, may. 23 de 2018, Rad.51579, SP5508-2019, may. 2 de 2019, rad. 49172 y SP2831-2021, jul. 7 de 2021, Rad. 59519.

<sup>100</sup> Fl. 42 c. Anexo 4 Fiscalía.

<sup>101</sup> Fl. 30 c. Anexo 7 Fiscalía.

<sup>102</sup> Fl. 24 c. Anexo 8 Fiscalía.

<sup>103</sup> Fl. 24 c. Anexo 11 Fiscalía.

<sup>104</sup> Fl. 25 c. Anexo 12 Fiscalía.

<sup>105</sup> Fl. 26 c. Anexo 13 Fiscalía.

<sup>106</sup> Fl. 26 c. Anexo 14 Fiscalía.

<sup>107</sup> Fl. 22 c. Anexo 15 Fiscalía.

cumplimiento de lo pactado en cada uno de los contratos referidos [Anexos 4, 7, 11 a 15 de la Fiscalía], sino también, con lo dicho por los contratistas que acudieron al llamado para rendir declaración, aunque algunos evidenciando problemas de rememoración, apenas entendibles dado el considerable tiempo transcurrido desde la realización de las labores asignadas.

En efecto, en la fase de instrucción, declararon Camilo Andrés Puentes Garzón<sup>108</sup> [prestar servicio de mensajería en Villavicencio], John Fredy Díaz López<sup>109</sup> [suministro de refrigerios en varias actividades] y Henry Ignacio Cámico Díaz<sup>110</sup> [en su momento Coordinador de Asuntos Étnicos de la Secretaría de Salud de Inírida], los dos primeros reconociendo haber cumplido las tareas para las que fueron contratados y el último certificándolo en cuanto a Díaz López. En el juicio, a su turno, reiteraron lo dicho Camilo Andrés [2 de diciembre de 2020] y John Fredy [6 de abril y 15 de julio de 2021], respectivamente.

En el mismo sentido, esto es, que cumplieron lo acordado en los contratos 210, 535 y 315 testificaron en audiencia de juzgamiento adelantada en esta sede, Magda Lucía Rodríguez [19 octubre de 2020], Jesús Mauricio Londoño Flórez y Julián Stih Melo, estos dos últimos el 2 de diciembre de 2020, sin que advierta la Sala el interés de los declarantes de querer favorecer a alguien, en la medida en que lo dicho, como atrás se dijo, tiene su soporte en la documentación que hace parte de los anexos de la Fiscalía.

---

<sup>108</sup> Fls. 111 a 113 c. Fiscalía 2.

<sup>109</sup> Fls. 231 a 233 ib.

<sup>110</sup> Fls. 218 a 222 ib.

En lo que respecta a la Orden de Prestación de Servicios No. 217 del 17 de junio de 2005, por valor de \$3.500.000, pese a que la contratista Ivonne Ferro Barriga el 22 de octubre de 2008 señaló en entrevista el hecho de no haber celebrado contrato alguno con la Gobernación del Departamento de Guainía, en sesión de audiencia de juzgamiento llevada a cabo el 19 de octubre de 2020, cuando se le pusieron de presente los documentos que obran en el Anexo 6 de la Fiscalía, reconoció que la firma allí plasmada era la de ella y que *“el software sí se entregó, se probó y lo recibió el ingeniero que estaba a cargo”*. Además, aparece constancia expedida por el jefe del Grupo de la Oficina de Sistemas de la Secretaría de Salud del Guainía, señalando que la contratada *“cumplió con la orden de prestación de servicios 0217 de fecha 17 de junio de 2005 en la elaboración de un aplicativo para el software del régimen subsidiado<sup>111</sup>”*.

En relación con la Orden de Compra No. 400 de septiembre 23 de 2005, en la que figura como contratista Adán Rincón Martínez, por valor de \$3.500.000 y cuyo objeto fue la *“Adquisición de 1.000 refrigerios para actividades ETV en barrios de Inírida”*, la Fiscalía, el Ministerio Público y el apoderado de la parte civil se atuvieron a lo plasmado en el Informe No. 433366 fechado 26 de noviembre de 2008, en el que se puso de presente que no era probable que el contratista cumpliera el referido compromiso *“por su avanzado estado de salud, persona que nació en junio-23-1929 y que a la fecha de los contratos superaba los 76 años”* y que de las labores investigativas tendientes a ubicar su paradero se pudo establecer que *“desde hace varios años se encuentra en Villavicencio”*, pero no tuvieron en cuenta que en la documentación obrante en el cuaderno Anexo 16 de la Fiscalía

---

<sup>111</sup> Fl. 31 c. Anexo 6 Fiscalía

relacionada con el aludido contrato, obra entre otros, la certificación sobre el cumplimiento de las labores que prestó, expedida por la Coordinadora del Programa Ampliado de Inmunizaciones -PAI- de la Secretaría de Salud de la Gobernación del Guainía<sup>112</sup>.

En este punto es bueno precisar que, si bien, en los alegatos de conclusión el apoderado de la parte civil hizo referencia a las Órdenes de Compra Nos. 457, 586 y 601 donde también figura como contratista Adán Rincón Martínez, demostrado está que por esos actos jurídicos no se convocó al procesado a responder por el delito de peculado por apropiación en favor de terceros.

En lo que respecta al Contrato No. 150 de diciembre 23 de 2004, pese a que la contratista Adriana María Bohada Albarracín puso de presente no haber suscrito el mismo ni cumplido lo allí pactado, lo cierto es que aparece la certificación expedida el 25 de julio de 2005 por el interventor del contrato, quien señaló que la empresa “*Audysalud cumplió a cabalidad con las actividades asignadas dentro del objeto contractual y con las obligaciones contempladas en la cláusula primera y segunda del contrato de prestación de servicios No. 150 de 2005*”<sup>113</sup>. Asimismo, en el acta de liquidación final del citado convenio de fecha 26 de julio de esa misma anualidad, se puso de presente que “*el CONTRATISTA ha presentado un informe final de ejecución de actividades, que ha sido revisado y aprobado por el supervisor del departamento en el que anexa las actividades realizadas y entrega en medio físico y magnético tres (3) copias del Plan Departamental de Salud 2005-2007, para el departamento del Guainía, así como de los soportes fotográficos, constancias y registro*

---

<sup>112</sup> Cfr. fl. 22 c anexo 16 Fiscalía.

<sup>113</sup> Fl. 56 c. Anexo 1 A Fiscalía

*de las comunidades de los diferentes ríos y del municipio de Inírida, así como el proyecto de decreto para la adopción del Plan por el gobernador previa las facultades de la Asamblea Departamental<sup>114</sup>”.*

Frente a las Órdenes de Compra Nos. 116 del 28 de abril de 2004 y 392 de septiembre 20 de 2005, signadas por el procesado a favor de Bertha Cabezas Palacios y Milton Antonio Castañeda, respectivamente, si bien, tienen como común denominador que en algún momento los supuestos contratistas declararon no haber suscrito los referidos convenios y menos cumplir con el objeto contractual [La primera el 22 de octubre de 2008<sup>115</sup> y el segundo el 7 de febrero de 2013<sup>116</sup>], lo cierto es que en declaraciones rendidas en sesión de audiencia de juzgamiento adelantada el 6 de abril de 2021 al ponérseles de presente los documentos relativos a esas órdenes de compra, Bertha Castañeda reconoció su rúbrica, así como el hecho de haberla suscrito y Milton Castañeda indicó que “*de pronto*” sí la firmó pero no se acordaba, como tampoco de haber entregado los refrigerios. Lo cierto es que, respecto al cumplimiento de lo pactado aparecen las constancias suscritas el 4 de mayo de 2004 y 19 de octubre de 2005 por Félix Gómez González, Secretario Departamental de Salud y seguridad Social<sup>117</sup> y Henry Ignacio Cámico Díaz, Coordinador de la Oficina de Asuntos Indígenas del Departamento del Guainía<sup>118</sup>, respectivamente.

Así pues, no queda duda que los contratos, órdenes de compra y órdenes de prestación de servicios atrás relacionados,

---

<sup>114</sup> Fls. 74 a 76 ib.

<sup>115</sup> Fls. 1 y 2 c. anexo 17 Fiscalía

<sup>116</sup> Fls. 225 a 230 c. 2 Fiscalía

<sup>117</sup> Fl. 18 c. anexo 17 Fiscalía.

<sup>118</sup> Fl. 25 c. anexo 10 Fiscalía.

fueron cumplidos de acuerdo con su objeto, lo que lleva a concluir que no está probado un acto de apropiación de recursos públicos con la connotación a que ha hecho referencia la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal, esto es, con la idoneidad o aptitud de afectar el bien jurídico de la Administración Pública.

A lo anterior se suma, tal como lo señaló el delegado del Ministerio Público, no resulta de recibo la proposición planteada por la representante de la Fiscalía plasmada en la resolución de acusación, y luego en sus alegatos finales, en el sentido de que por el mero hecho de estar ante una contratación que desde su punto de vista es ilegal por desconocimiento de requisitos esenciales, a la par también se configuró el delito de peculado por apropiación, menos aún, cuando repite los mismos argumentos que se usaron para sustentar el primer ilícito atinentes a las supuestas irregularidades contractuales, al señalar que *“Frente al análisis del aspecto subjetivo (dolo) lesividad y responsabilidad para el peculado por apropiación a favor de terceros, se vale el ente acusador de lo expuesto en la intervención, con relación al tipo penal de que trata el artículo 410 y a lo ya expuesto en la providencia acusatoria<sup>119</sup>”*.

En efecto, conforme lo tiene precisado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, se trata de dos conductas autónomas, contentivas de ingredientes y elementos propios, por lo que la estructuración de uno no conlleva necesaria e inevitablemente a la del otro, ni tampoco sirve para colegir el dolo en ambos comportamientos. En el ámbito probatorio, cada uno de sus componentes debe estar

---

<sup>119</sup> Fl. 85 c. 4 Corte.

acreditado y, en la medida en que son disímiles, la argumentación que soporta su configuración también ha de ser independiente. Así lo señaló la Alta Corporación:

*“...en razón de su naturaleza, los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación comportan una naturaleza independiente y autónoma.*

*Ello, para significar que, si bien, pueden concurrir en concurso heterogéneo o incluso en relación de medio a fin, de allí no puede concluirse que la materialización del primero necesariamente conduzca al segundo, o que este último solo se explica en función del otro.*

*Vale decir, si se advierte la ejecución objetiva y subjetiva de un delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, no necesariamente ello implica asumir interés subjetivo y actos objetivos dirigidos a afectar el patrimonio estatal, en cuanto, requisitos necesarios del delito de peculado.*

*Perfectamente, es necesario resaltar, el dolo puede ir dirigido, no a afectar patrimonialmente al ente oficial, sino apenas a que determinado contrato omita en lo sustancial las exigencias legales que lo signan, como judicialmente se tiene ampliamente documentado.*

*Ello, porque las sentencias ahora examinadas por la Corte en sede de casación parecen entender que basta con demostrar los elementos propios del tipo penal de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, para de allí derivar consustancial la conducta punible de peculado, sin que se vea necesario, en ese cometido, demostrar los específicos tópicos que gobiernan esta última ilicitud”.<sup>120</sup>*

Y, en cuanto al dolo de las dos conductas cuando se imputan como concurrentes -situación muy afín a la del caso objeto de estudio- en la misma decisión se adujo lo siguiente:

*“Esa voluntad, empero, parece haberse agotado en la intención de que por la vía del incumplimiento de las exigencias legales fuese*

---

<sup>120</sup> CSJ SP2705-2018 (51574) de julio 11 de 2018

*favorecido determinado contratista, sin que probatoriamente se hayan relacionado por la fiscalía o las instancias, los elementos de juicio que permitan verificar que el fin último iba dirigido a afectar el patrimonio del ente municipal.*

*Vale decir, si el espectro doloso se quería extender al punible de peculado por apropiación en favor de terceros, era indispensable señalar cómo se materializó el mismo y cuál era el conocimiento y voluntad insertos en la actuación del procesado.*

*Esto es, debió demostrarse que, en efecto, la suscripción del contrato ilegal apenas fungió como medio efectivo en el cometido de hacerse ilegalmente a los dineros de la administración.*

*Ello, debe relevarse, no puede apenas basarse en la suscripción ilegal del contrato, como quiera que no existe entre ambos delitos una relación de necesidad absoluta que permita utilizar el silogismo del que se valieron las instancias ordinarias, construido bajo la forma: siempre que se presenta un delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, consecencial se alza el punible de peculado por apropiación”.*

Queda claro, en consecuencia, que por la imputación contenida en la resolución de acusación relacionada con la apropiación de recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica para el sector salud, los cuales utilizó la Gobernación del Departamento del Guainía para suscribir y pagar el Contrato 150, las Órdenes de Compra Nos. 116, 210, 233, 289, 344, 380, 315, 392 y 400 y, las Órdenes de Prestación de Servicios 217, 408 y 535, actos jurídicos de los que se ha venido haciendo referencia en esta providencia, no se actualiza la tipicidad objetiva del delito de peculado por apropiación.

Lo mismo ocurre con la apropiación que bajo una misma unidad de designio atribuyó el ente persecutor por “\$40.000.000<sup>121</sup>”, valor total del Contrato No. 006 de febrero 1° de 2005 signado a favor de Rodrigo Vega Chacón, cuyo objeto fue el suministro de alimentación para funcionarios y pacientes del Centro Hospital Barrancominas, en la medida en que no tuvo en cuenta, como si parece que lo advirtió el delegado del Ministerio Público que en el Informe No. 433366 de noviembre 26 de 2008 se puso de presente que “*en resumen el contratista dejó de suministrar raciones por \$7.023.000 y las proporcionadas a los empleados por \$17.094.000, es decir, el contratista adeudaría al departamento la suma de \$24.117.000.00<sup>122</sup>*”.

No obstante, la conclusión última referenciada tampoco tiene soporte probatorio dentro plenario, si se tiene en cuenta que en lo que respecta al cumplimiento del Contrato 006 de 1° de febrero de 2005, el supervisor designado para esos efectos certificó el suministro de las raciones pactadas de la siguiente manera:

Mes	Funcionarios	Pacientes y/acompañantes
Enero	756 <sup>123</sup>	128 <sup>124</sup>
Febrero	781 <sup>125</sup>	141 <sup>126</sup>
Marzo	905 <sup>127</sup>	147 <sup>128</sup>
Abril	1003 <sup>129</sup>	182 <sup>130</sup>

<sup>121</sup> Fl. 49 c. 3 Fiscalía

<sup>122</sup> Fl. 18 c. 2 Fiscalía

<sup>123</sup> Fl. 34 c. anexo 2 Fiscalía

<sup>124</sup> Fl. 33 ib.

<sup>125</sup> Fl. 36 ib.

<sup>126</sup> Fl. 35 ib.

<sup>127</sup> Fl. 37 ib.

<sup>128</sup> Fl. 38 ib.

<sup>129</sup> Fl. 32 ib.

<sup>130</sup> Fl. 40 ib.

Mayo	Mediante circular 001 de mayo 1° de 2005 se suspendió el servicio de alimentación a los funcionarios <sup>131</sup> .	561 <sup>132</sup>
Junio		597 <sup>133</sup>
Julio		456 <sup>134</sup>
Agosto		57 <sup>135</sup>
<b>Total</b>	<b>3.445</b>	<b>2.269</b>

Factores que sumados arrojan un total de 5.714 raciones entregadas por parte de Rodrigo Vega Chacón, cumpliéndose de esta manera lo pactado en el contrato, si en cuenta se tiene que al multiplicar la referida cantidad por \$7.000 [valor unitario de cada porción] arroja un total de \$39.998.000, por lo que contrario a lo señalado en el informe del C.T.I. atrás referenciado, no hay constancia de faltante alguno por parte del contratista que ascienda a la suma de \$7.023.000.

Si bien, en la cláusula primera del referido convenio se indicó que “*El objeto del presente contrato consiste en la prestación del servicio de alimentación por parte del contratista a los funcionarios que han autorizado descuentos de nómina para disfrutar de dicho apoyo y a los pacientes hospitalizados en el Centro Hospital Barrancominas<sup>136</sup>*”, lo cierto es que no aparece en el expediente soporte alguno en el sentido que se hayan adelantado las suficientes diligencias para establecer si hubo autorización de parte de los empleados del hospital para que se hicieran los descuentos de nómina por los servicios de alimentación recibidos, pues en el informe de policía judicial tantas veces mencionado solo se dijo que “Se

<sup>131</sup> Fl. 24 ib.

<sup>132</sup> Fl. 47 ib.

<sup>133</sup> Fl. 48 ib.

<sup>134</sup> Fl. 49 ib.

<sup>135</sup> Fl. 50 ib.

<sup>136</sup> Fl. 9 c. Anexo 2 Fiscalía.

solicitó a la Gobernación los comprobantes que soporten la devolución del dinero por el contratista con resultado negativo<sup>137</sup>, pero no que se haya insistido en ello o requerido directamente a la oficina de Talento Humano o a la que para ese momento estaba encargada de nóminas para establecer lo relativo a los referidos descuentos, dejando incertidumbre en cuanto a que si efectivamente se efectuaron los mismos para el suministro de alimentación a los funcionarios del Centro Hospitalario Barrancominas, duda que en los términos establecidos en el artículo 7° de la Ley 600 de 2000 debe resolverse en favor del procesado.

Al contrario, obra en el cuaderno Anexo 2 de la Fiscalía copia de la Resolución 0764 de agosto 25 de 2005<sup>138</sup>, por medio de la cual el acusado resolvió anular la cuenta de pago No. 0582 de junio 8 de 2005 librada a favor de Rodrigo Vega Chacón por la suma de \$6.370.000, la cual no había sido pagada porque “*la Secretaría de Salud Departamental mediante Circular 001 de mayo de 2005, ordenó la suspensión de alimentación al personal médico y paramédico de los Centros Hospital*”, circunstancia que sirve para inferir que, incluso, el procesado protegió los intereses patrimoniales del departamento, frente a una posible doble facturación por los servicios de alimentación prestados a los funcionarios del Centro Hospital Barrancominas, con fundamento en el Contrato No. 006 de febrero 1° de 2005.

Como no fue posible, entonces, establecer la relación del procesado con el manejo de los descuentos de nómina, la supuesta forma de apropiación por él o terceros beneficiados, emerge evidente la atipicidad objetiva de la conducta.

---

<sup>137</sup> Fl. 18 c. o 2 Fiscalía.

<sup>138</sup> Fl. 54 c. Anexo 2 Fiscalía.

En suma, se absolverá al acusado EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA del delito de peculado por apropiación que se le atribuyó en la resolución de acusación.

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

### **6.1. Pena de prisión.**

En el presente asunto tenemos que la conducta por la que se emite fallo de condena en contra de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA corresponde al delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

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

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

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

Restando el extremo mínimo al máximo se obtiene una diferencia de noventa y seis (96) meses, monto que al dividirlo

en 4 arroja un cociente de veinticuatro (24) meses, de donde se obtienen los cuartos movibles así:

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

Conforme a las previsiones establecidas en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley 599 de 2000, para la fijación de la pena nos debemos ubicar en el primer cuarto mínimo señalado, esto es, entre 48 y 72 meses de prisión, porque en la resolución de acusación no se imputaron circunstancias de menor ni mayor punibilidad genéricas, pero por el contrario a favor del procesado se debe reconocer la circunstancia de menor punibilidad a que hace referencia el artículo 55 numeral 1° *ejusdem*, relativa a la falta de antecedentes penales, en la medida de no obrar sentencia condenatoria en su contra.

Teniendo en cuenta los criterios señalados en el inciso tercero *ibidem*, la Sala encuentra que la mayor gravedad de la conducta de contrato sin cumplimiento de requisitos legales realizada por EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA se manifiesta en el hecho que siendo Gobernador del Departamento de Guainía durante los años 2004-2005 defraudó las expectativas que depositó sobre él la comunidad de la cual hacía parte, pues en lugar de utilizar su investidura en la búsqueda del bien común, en relación con las funciones

constitucionales y legales contenidas en la Carta Política y la ley, decidió inclinarse a cometer delitos.

Las pruebas demostraron que para la ejecución del injusto se valió de la facultad que tenía para hacerlo sin cumplir los requisitos exigidos por la ley, máxime cuando es un profesional egresado de la ESAP, con especialización en Gerencia Pública de la Universidad de Antioquia y con amplio ejercicio en el sector público.

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

En consecuencia, los aspectos analizados, a los que se suman la ostensible afectación de la credibilidad ciudadana en la administración pública y de la confianza depositadas en él para asumir el primer cargo del departamento, se abstuvo de verificar las exigencias legales en los contratos que comprometían el presupuesto y deliberadamente omitió la aplicación de principios orientadores de la contratación estatal para dar continuidad a un proceder irresponsable y reprochable,

lo que conduce a imponer por este delito la pena mínima aumentada en 3 meses<sup>139</sup>, **esto es 51 meses de prisión.**

Como se le atribuye al acusado la comisión de la conducta punible en concurso homogéneo y sucesivo, se aumentará la pena privativa de la libertad ya mencionada en 1 mes por cada uno de los contratos restantes -que son 9-, suma que arroja un total de 9 meses, monto que se estima razonable y proporcional en orden al propósito de prevención general que se persigue con la sanción.

El aumento se hace en esa proporción siguiendo el criterio anterior y conforme al artículo 31 del estatuto represor, que en todo caso no puede ser superior a la suma aritmética de las penas.

Así las cosas, a la pena base, de 51 meses de prisión, se adicionan 9 meses, en razón de los concursos homogéneos, para **un total de 60 meses.**

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

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

---

<sup>139</sup> Corresponde a un incremento del 12.5% dentro del primer cuarto mínimo de movilidad.

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

Respetando el mismo criterio aplicado para la pena aflictiva de la libertad, la pecuniaria también se situará en el primer cuarto mínimo y se incrementará sobre el mismo (50 salarios mínimos legales mensuales) un porcentaje igual, esto es, 12.5%, que equivale a 4.6 smlmv, que sumado arroja un total de 54,6 s.m.l.m.

Como se le atribuye al acusado la comisión de la conducta punible en concurso homogéneo y sucesivo, se aumentará la pena de multa en 1 s.m.l.v. por cada uno de los nueve contratos restantes.

Así, atendiendo lo indicado en el numeral 4° del artículo 39 del Código Penal<sup>140</sup>, se deben sumar las penas de multa aritméticamente, por lo que adicionada la primera por 54.6 smlmv concerniente al delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, a la de 9 asignada por el concurso homogéneo y sucesivo del mismo ilícita, **se obtiene un total de 63.6** para la época de comisión de los punibles, suma que deberá consignar a nombre del Consejo Superior de la Judicatura, conforme a lo indicado en el artículo 42 del Código Penal.

<sup>140</sup> Artículo 39 C.P. La pena de multa de sujetará a las siguientes reglas: 4. Acumulación. En caso de concurso de conductas punibles o acumulación de penas, las multas correspondientes a cada una de las infracciones se sumarán, pero el total no podrá exceder del máximo fijado en este artículo para cada clase de multa

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

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

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

Respetando los lineamientos expuestos anteriormente para la pena de prisión y multa, se escoge el mínimo del primer cuarto dada la afectación del bien jurídico tutelado - Administración Pública- y, teniendo en cuenta que la conducta se ejecutó en momentos en que se desempeñó como gobernador del Departamento de Guainía, se individualiza la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas en 62 meses 18 días.

Por razón del concurso de conductas punibles la pena de inhabilitación se puede aumentar hasta en otro tanto; calculando los mismos porcentajes señalados para la pena de prisión, es decir 1 mes por cada delito concurrente -que son 9-, motivo por el cual la Inhabilitación para el Ejercicio de Derechos y Funciones Públicas sería **de 71 meses 18 días.**

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

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

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

Con la expedición de la Ley 1709 del 20 de enero de 2014, por medio de la cual se modificó el artículo 63 del Código Penal, la procedencia de este sustituto penal quedó condicionada a que la pena de prisión no exceda de cuatro (4) años, norma que a pesar de ser benéfica para el procesado, no es aplicable en el presente caso por virtud del principio de favorabilidad en consideración a que si bien es cierto el anterior precepto exigía una pena a imponer que no excediera de tres (3) años; también lo es que el artículo 32 de la nueva norma excluyó la posibilidad de conceder ese tipo de sustituto en los casos de delitos contra la administración pública<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> CSJ AP1576-201, 2 abr. 2014, rad. 43342; AP4276-240, 30 jul. 2014, rad. 38262; SP124623-2014, 27 oct. 2014, rad. 34282.

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

## **7.2. Prisión domiciliaria.**

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

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

*“1. La sentencia se imponga por conducta punible cuya pena mínima prevista en la ley sea de cinco (5) años de prisión o menos.*

*2. Que el desempeño personal, laboral, familiar o social del sentenciado permita al Juez deducir seria, fundada y motivadamente que no colocará en peligro a la comunidad y que no evadirá el cumplimiento de la pena.*

*3. Que se garantice mediante caución el cumplimiento de las siguientes obligaciones: (...).”*

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

En cuanto al requisito de carácter subjetivo, esto es, el examen del desempeño personal, laboral, familiar o social del sentenciado, orientado a establecer si fundada y motivadamente no colocará en peligro a la comunidad y que no evadirá el cumplimiento de la pena, se debe, como lo ha señalado la jurisprudencia, hacer el análisis teniendo en cuenta las funciones de la pena previstas en el artículo 4° del Código Penal, particularmente, las de prevención general y retribución justa, cuya observancia surge imperiosa no solo al momento de la individualización del castigo intramural, sino también en el de su sujeción como tal o, inclusive, bajo la figura de la reclusión domiciliaria.

Al respecto se ha pronunciado esta Colegiatura:

*“Exige igualmente la norma que ‘el desempeño personal, laboral, familiar o social del sentenciado permita al juez deducir seria, fundada y motivadamente que no colocará en peligro a la comunidad y que no evadirá el cumplimiento de la pena’, conclusiones que no pueden obtenerse sin estudiar los fines de la pena.*

*El artículo 4° del Código Penal señala que la pena cumplirá funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado y que la prevención especial y la reinserción operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.*

*La Corte interpreta que cuando allí se declara que las funciones de prevención especial y reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión (sea esta domiciliaria o carcelaria) no se excluyen las demás funciones como fundamento de la misma pena, sino que impide que sean la prevención especial y la reinserción criterios incidentes en la determinación o individualización de la pena privativa de la libertad.*

*Significa lo anterior, que tanto para imponer, como para ejecutar la prisión domiciliaria en sustitución de la prisión carcelaria deben tenerse en cuenta también las funciones de la pena que tienen que ver con la prevención general y la retribución justa<sup>142</sup>.*

Conforme con este derrotero, encuentra la Sala que existe un pronóstico favorable para que EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA cumpla la sanción impuesta al interior de su domicilio, pues con ello es suficiente para que obren las funciones de la pena de prevención general y especial, y retribución justa.

En efecto, si bien, las conductas punibles por las cuales se emite condena, son graves, en tanto afectaron el bien jurídico de la Administración Pública y fueron desarrolladas entretanto el procesado ostentaba la condición de servidor público, también lo es que fueron cometidas en los años 2004-2005.

Asimismo, pese a que es censurable que RAMÍREZ SABANA haya utilizado el voto de confianza que le otorgó la comunidad para que ocupara el cargo de Gobernador del Departamento del Guainía, periodo 2004-2007, con el fin de favorecer intereses de particulares y cometer varias conductas punibles, como se revela

---

<sup>142</sup> CSJ SP, 28 nov. 2001, Rad. 18285; SP5765-2015, 13 may. 2015, rad. 43611; AP1208-2015, rad. 41034; SP14985-2017, 20 sept. 2017, Rad. 50366; y, SP4237-2020, 4 nov. Rad. 57763.

no sólo con la condena ahora impuesta, lo cierto es que de esos comportamientos no puede inferirse el desempeño personal actual del procesado, pues las mismas tuvieron lugar hace 15 años y no obra en la foliatura circunstancia que denote la recurrencia en la comisión de hechos punibles.

Aunado a lo anterior, el comportamiento procesal asumido por EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA revela que no eludirá el cumplimiento de la sanción, porque conocedor de las consecuencias a las que se enfrentaba en el presente proceso, oportunamente acudió al llamado de la administración de justicia, siendo escuchado en diligencia de indagatoria, sin que en nada afecte el hecho de que, posteriormente, haya decidido no comparecer y, con ello renunciar al ejercicio del derecho de defensa material, circunstancias que permiten colegir fundadamente que no se sustraerá al cumplimiento de la pena impuesta por este asunto.

Además, tampoco puede pasarse por alto que RAMÍREZ SABANA puso de presente en la indagatoria<sup>143</sup>, recepcionada en Inírida, Guainía, su arraigo familiar, esto es, que vive en unión libre con Zoila Nancy Cuyare y padre de cinco hijos, lo que permite determinar que acatará la sanción impuesta, aspecto este último sobre el cual esta Corporación señaló que “...el juez está llamado a valorar los diferentes nexos que el condenado tiene con un lugar determinado, para así contar con un referente objetivo que le permita suponer fundadamente que aquél no evadirá el cumplimiento de la pena<sup>144</sup>”.

---

<sup>143</sup> Fls. 276 a 292 c. o. 2 Fiscalía.

<sup>144</sup> CSJ SP918-2016, 3 feb. 2016, Rad. 46647.

Así las cosas, para la Sala, la prisión domiciliaria es el mecanismo más idóneo para que se cumpla la pena y las funciones que deben obrar en el sentenciado, como un reconocimiento a su comportamiento posterior al acto delictivo y, al acogimiento a la ley que ha mostrado en este asunto.

En esas condiciones al cumplirse los requisitos objetivos y subjetivos previstos en el artículo 38 del Código Penal, es clara la procedencia de la prisión domiciliaria a favor de EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA, la cual, previa la actualización de su lugar de domicilio, la garantizará mediante caución en cuantía equivalente a cinco (5) smlmv y, el cumplimiento de las obligaciones a que hace referencia el numeral 3° del citado artículo 38.

Así, una vez la presente sentencia adquiera firmeza, se citará al condenado RAMÍREZ SABANA para los fines atrás indicados, luego de lo cual se emitirá boleta de detención ante el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC- para la vigilancia de la pena.

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

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

Ahora bien, como quiera que en la actuación procesal no se acreditó que con la celebración de los contratos se hubiesen causado directamente perjuicios al departamento del Guainía o a otra persona, la Sala se abstendrá de condenar al enjuiciado al pago de perjuicios.

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

### **9. Otras determinaciones**

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

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

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

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

## RESUELVE

**Primero.- DECLARAR** penalmente responsable al ciudadano **EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.201.423 de Mitú, Vaupés, como **autor** del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, cometido en concurso homogéneo y sucesivo, respecto de los contratos Nos. 150 de diciembre 23 de 2004 suscrito con Adriana María Bohada Albarracín en representación de AUDYSALUD y 006 de 1° de febrero de 2005 celebrado con Rodrigo Vega Chacón; Órdenes de Compra Nos. 233, 289, 344 y 380 del 28 de junio, 27 de julio, 26 de agosto y 14 de septiembre de 2005, respectivamente, asignadas a favor de John Fredy Díaz López y 400 de septiembre 23 de 2005 suscrita con Adán Rincón Martínez; y, las Órdenes de Prestación de Servicios Nos. 217 de junio de 27 de 2005 con Ivonne Ferro Barriga, 408 de octubre 12 de 2005 con Camilo Andrés Puentes Garzón y 535 del 22 de noviembre de 2005 con Mauricio Londoño Flórez, por los cuales fue convocado a juicio, y en razón a los argumentos expuestos en esta sentencia.

**Segundo.-** Como consecuencia de lo anterior, **CONDENAR** a **EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA** a sesenta (60) meses de prisión; multa equivalente a sesenta y tres punto seis (63.6) salarios mínimos legales mensuales vigentes; y setenta y un (71) meses dieciocho (18) días de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

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

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

**Cuarto.- SUSTITUIR** al condenado la pena privativa de la libertad por la **PRISIÓN DOMICILIARIA** en el lugar de su residencia, bajo la obligación de cumplir con los compromisos fijados en el numeral 3° del artículo 38 de la Ley 599 de 2000, previa caución para su cumplimiento por la suma de cinco (5) s.l.m.l.v. En firme, para los fines indicados, cítese al sentenciado y emítase la boleta de detención correspondiente, conforme las precisiones anotadas en la parte considerativa del presente fallo.

**Quinto.- ABSOLVER** a **EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA** del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales relacionado con los demás contratos atribuidos en la resolución de acusación, por los motivos señalados en esta decisión.

**Sexto.- ABSOLVER** a **EFRÉN DE JESÚS RAMÍREZ SABANA** de la conducta punible de peculado por apropiación endilgado en la resolución de acusación, por los motivos señalados en esta decisión.

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

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

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

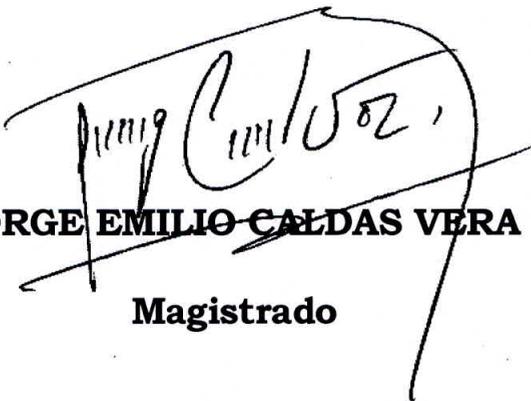
**Décimo.-** En firme esta providencia, **REMITIR** la actuación al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad - Reparto, para lo de su cargo.

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

**Notifíquese y cúmplase.**

  
**BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA**

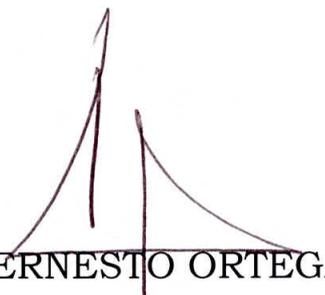
**Magistrada**



**JORGE EMILIO CALDAS VERA**  
Magistrado



**ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS**  
Magistrado



**RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ**  
Secretario