

CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO **Magistrado Ponente**

SP1690-2025 Radicación No. 67642 Acta No. 152

Bogotá D.C, dos (2) de julio de dos mil veinticinco I. VISTOS (2025).

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS en contra de la sentencia proferida el 3 de octubre de 2024, por la Sala Especial de Primera Instancia de esta Corporación, a través de la cual, los dos primeros, fueron hallados penalmente responsables en calidad de coautores por la comisión de los delitos de peculado por apropiación y contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso heterogéneo y, el tercero, como coautor, por el de delito de peculado por apropiación.

II. HECHOS

- 1. Fueron expuestos en la sentencia de primera instancia de la siguiente manera:
 - 1.- CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO fue elegido popularmente gobernador del departamento de Putumayo para el periodo constitucional 2004-2007, tomando posesión el 1 de enero de 2004.

Con ocasión a la actuación disciplinaria N° 154-128887-05 que cursaba en su contra en la Procuraduría General de la Nación, el 15 de noviembre de 2005 se ordenó la suspensión provisional en el ejercicio del cargo por el término de 3 meses.

El Presidente de la República, acatando la decisión, mediante Decreto N°. 4519 de diciembre 6 de 2005 designó como gobernador encargado al ciudadano FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, quien tomó posesión el 16 de diciembre de esa misma anualidad.

El 22 de diciembre de 2005, el gobernador encargado suscribió con la Secretaría Ejecutiva de la organización Convenio Andrés Bello – en adelante SECAB- un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica, cuyo objeto fue la «Cooperación y asistencia para coadyuvar a la gestión de programas y proyectos viables, tanto de los diferentes sectores del Plan de Desarrollo Departamental, como otros que propendan por el fortalecimiento institucional de la Gobernación del Departamento del Putumayo».

En desarrollo de lo anterior, el 29 de diciembre de 2005 las partes suscribieron la Carta de Acuerdo 001 con el objeto de prestar cooperación y asistencia de parte de la SECAB para la ejecución del proyecto «Fortalecimiento al sector infraestructura en los municipios de Santiago, Colón, Sibunday, San Francisco, Mocoa, Puerto Leguizamo, Orito, Valle del Guamúez y San Miguel en el Departamento del Putumayo» por valor de \$3.005.159.160,78, el cual fue modificado el 30 de diciembre siguiente para reducirlo a \$2.914.508.105,58 y la SECAB \$63.000.000.

2.- Mediante Resolución No. 0188 de febrero 15 de 2006, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS en su condición de secretario delegatario con funciones de gobernador del departamento de

Putumayo, reconoció y ordenó pagar a la SECAB la suma de \$2.914.508.105,58.

3.- El 14 de junio de 2006 se reintegró a sus funciones el gobernador electo CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, quien el 25 de octubre de 2006 suscribió con la SECAB la Carta de Acuerdo 002, cuyo objeto fue la cooperación y asistencia técnica para la ejecución del proyecto «Fortalecimiento en infraestructura y dotación para las instituciones educativas oficiales, en infraestructura para saneamiento básico y electrificación de los municipios del departamento del Putumayo» por valor de \$6.580.530.219,57.

Pese a que algunos de sus subalternos le pusieron de presente la falta de seriedad y cumplimientos por parte de la SECAB en los compromisos adquiridos con anterioridad, y haciendo caso omiso, PALACIOS PALACIO mediante Resolución No. 1668 de noviembre 7 de 2006 reconoció y ordenó cancelar a favor del citado organismo internacional la suma de \$2.494.955.579.00 por concepto del pago del 100% de la Carta de Acuerdo 002/2006.

4.- Para la Fiscalía los actos administrativos suscritos entre la gobernación del Putumayo y la SECAB, el 22 y 29 de diciembre de 2005 y 26 de octubre 2006, lejos están de ser producto del cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, así como los de planeación, transparencia, responsabilidad y selección. Objetiva a que hace referencia la Ley 80 de 1993. Máxime cuando para ese momento estaba vigente la sentencia de la Corte Constitucional C-249, la Directiva 10 de la Procuraduría General de la Nación y los Decretos 1896 y 2166, todos del año 2004, relativos a la inaplicación del inciso 4° del artículo 13 de la codificación última citada.

Asimismo, consideró que las Resolución (sic) 0188, 1668 de febrero 15 y noviembre 7 de 2006, respectivamente, resultaban contrarias a derecho porque se entregaron recursos públicos a la SECAB para que ejecutara actividades propias de la gobernación del putumayo, sin que existiere una póliza que protegiera los mismos, soslayando así el bien jurídico de la administración pública que conllevó a que el ente territorial sufriera un posible detrimento patrimonial en la suma equivalente a \$4.336.986.712.

III. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

- **2.** Con ocasión a lo anterior, el 2 de agosto de 2007 el Fiscal General de la Nación ordenó la apertura de la investigación.
- 3. Luego de ser escuchados los procesados en indagatoria, el 28 de marzo de 2016, la Fiscalía Primera delegada ante esta Corporación les resolvió la situación jurídica, imponiéndoles a cada uno medida de aseguramiento no privativa de la libertad, consistente en la prohibición de salir del país y caución prendaria. De igual forma, señaló que todos ellos eran coautores de los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación.
- **4.** Contra la anterior determinación los defensores promovieron recurso de reposición y el 31 de mayo siguiente, fue declarado desierto el interpuesto por la representación de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y extemporáneos los presentados por los apoderados de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO.
- **5.** El 4 de julio de 2017, se declaró cerrada la investigación y luego de las notificaciones de rigor, dicha determinación cobró firmeza el 12 de marzo de 2018.
- **6.** El 16 de julio de 2018 la Fiscalía delegada antes aludida dictó resolución de acusación en los siguientes términos:

6.1 FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO fue acusado como coautor del delito de peculado por apropiación en favor de terceros y contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en concurso homogéneo y sucesivo, con las circunstancias de mayor punibilidad contenidas en los numerales 9 y 10 del artículo 58 de la Ley 599 del 2000.

6.2 CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO fue acusado como coautor de los delitos de peculado por apropiación en favor de terceros y contrato sin cumplimiento de requisitos legales con la circunstancia de mayor punibilidad establecida en el numeral 9 del canon 58 del Código Penal.

6.3 RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS fue acusado como coautor del delito de peculado por apropiación en favor de terceros con las circunstancias de mayor punibilidad dispuestas en los numerales 9 y 10 del artículo 58 *ejusdem*.

- **7.** Contra la resolución de acusación FABIÁN ALSONSO BELNAVIS BARREIRO interpuso recurso de reposición y su apoderado promovió el de apelación; sin embargo, el 21 de agosto de 2018, el Ente Acusador declaró desierto el primero por falta de sustentación y tuvo como no presentada la alzada.
- **8.** En firme la resolución de acusación, las diligencias fueron remitidas a la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia.

- **9.** El 3 de noviembre de 2020 se adelantó la audiencia preparatoria, vista pública en la que se resolvieron las solicitudes probatorias elevadas por los defensores de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO; y se decretaron otras de oficio.
- **10.** El 3 de octubre de 2024 se emitió sentencia condenatoria así:
- 10.1 FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO fue condenado como coautor de los delitos de peculado por apropiación, con las consecuencias punitivas previstas en el inciso 2 del artículo 397 del Código Penal, y contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en concurso heterogéneo, a la pena de 179 meses y 28 días de prisión, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ese mismo lapso. Asimismo, le fue impuesta una multa de \$2.984.545.385,58 y la sanción intemporal contenida en el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política.
- 10.2 RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS fue condenado como coautor del delito de peculado por apropiación, con las consecuencias punitivas previstas en el inciso 2 del artículo 397 del Código Penal, a la pena de 126 meses y 13 días de prisión, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ese mismo lapso. Asimismo, le fue impuesta una multa de \$2.914.508.105,58 y la sanción intemporal contenida en el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política.

10.3 CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO fue condenado como coautor de los delitos de peculado por apropiación, con las consecuencias punitivas previstas en el inciso 2 del artículo 397 del Código Penal, y contrato sin cumplimiento de requisitos legales, en concurso heterogéneo, a la pena de 128 meses y 20 días de prisión, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por 128 meses y 28 días. Asimismo, le fue impuesta una multa de \$2.532.185.579 y la sanción intemporal contenida en el inciso 5 del artículo 122 de la Constitución Política.

- 11. De igual forma, se condenó a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS al pago solidario de daños y perjuicios por la suma de \$5.335.814.791,98, monto que según se indica en la providencia debe ser actualizado al momento de su pago.
- **12.** A todos los procesados se les negó la suspensión condicional de la ejecución de la pena privativa de la libertad y prisión domiciliaria y se les exoneró del pago de expensas procesales y agencias en derecho.

IV. LA DECISIÓN APELADA

13. El 3 de octubre de 2024, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia dio por probados los hechos contenidos en la resolución de acusación respecto de los tipos penales de contrato sin cumplimiento de requisitos legales (en concurso heterogéneo)

y peculado por apropiación (con las consecuencias punitivas previstas en el inciso 2 del artículo 397 del Código Penal).

- 14. Para efectos de arribar a esa conclusión, inicialmente recordó los gobiernos de las repúblicas de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, en cumplimiento de la Declaración de Puerto España, efectuada en la VI Reunión del Consejo Interamericano de Cultura (CIC), en Trinidad y Tobago, conscientes de que la educación, la ciencia y la cultura como factores de progresiva renovación de la sociedad deben estar orientados a lograr el bienestar material y espiritual de los pueblos, dentro de un marco de dignidad y justicia social, el 31 de enero de 1970, suscribieron en Bogotá, el Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural de los países de la región andina.
- **15.** Dicho convenio fue aprobado en Colombia a través de la Ley 20 de 1973, estableciéndose en el artículo tercero como objetivos específicos del mismo:
 - Fomentar el conocimiento y la fraternidad ante los países de la Región Andina;
 - Preservar la identidad cultural de nuestros pueblos en el marco del patrimonio latinoamericano;
 - Intensificar la mutua comunicación de los bienes de la cultura entre los mismos;
 - Realizar esfuerzos conjuntos a través de la educación, la ciencia y la cultura, en favor del desarrollo integral de sus naciones, y,
 - Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de los pueblos de la región.

- 16. Adujo, además, que el 27 de noviembre de 1990, en Madrid, España, se suscribió un nuevo Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, que sustituyó al suscrito en Bogotá el 31 de enero de 1970, con el fin de ampliar y fortalecer el proceso dinámico de la integración, apoyar el desarrollo y mejorar el bienestar material y espiritual de los pueblos, aprobado por Colombia mediante la Ley 20 de 1992.
- **17.** Que, en aquella disposición, se adujo en el artículo segundo indicó que:

La finalidad de la Organización es la integración educativa, científica, tecnológica y cultural de los Estados Miembros, para lo cual se comprometen a concertar sus esfuerzos en el ámbito internacional con el fin de:

- a. Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre ellos. b. Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural.
- c. Realizar esfuerzos conjuntos en favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura para lograr el desarrollo integral de sus naciones; y,
- d. Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos.
- 18. Explicó que, en virtud de ello, la naturaleza jurídica del Convenio Andrés Bello (En adelante el "<u>CAB</u>") dispuso que tendrá personalidad jurídica internacional y en ese sentido gozará de plena capacidad en el ejercicio de sus funciones para el logro de sus propósitos, en tales condiciones, también podrá celebrar acuerdos con Estados y organizaciones internacionales; adquirir, arrendar y

disponer de bienes y servicios y, en general celebrar todo tipo de actos y contratos. A su vez ser parte en procesos legales e iniciar procedimientos jurídicos.

- 19. De otra parte, adujo que la Secretaría Jurídica del Convenio Andrés Bello (en adelante la "SECAB") es un organismo internacional Intergubernamental, con personería jurídica de derecho internacional público y que los convenios de cooperación y asistencia técnica internacional se encontraban desarrollados en el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993¹.
- **20.** Luego de ello, analizó las particularidades del Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica suscrito el 22 de diciembre de 2005 entre el departamento del Putumayo y la SECAB (en adelante el "Convenio Marco" o el "Convenio"). En el mismo sentido procedió con las Cartas de Acuerdo 001 de 2005 y 002 de 2006.
- **21.** Acto seguido, estableció los fundamentos que sirvieron para emitir sentencia condenatoria, los cuales se resumen de la siguiente manera.

22. Fundamentos de la condena impuesta a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO

22.1 Contrato sin cumplimiento de requisitos legales

10

¹ Dicho inciso fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

El fallador de primera instancia encontró probado que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO fue gobernador encargado del departamento de Putumayo durante el periodo comprendido entre el 16 de diciembre de 2005 y el 14 de junio de 2006².

Además, que en ejercicio de sus funciones, bajo la modalidad de contratación directa, suscribió el 22 de diciembre de 2005 con la SECAB el Convenio Marco y luego, de manera irregular, dispuso mediante la Carta de Acuerdo 001 de 2005, que el ente territorial entregaría a ese organismo internacional la suma de \$2.914.508.105,58. Éste, en contraprestación, aportaría la asistencia técnica, administrativa y operativa para la ejecución de 54 proyectos de infraestructura previamente seleccionados, obteniendo por el desarrollo de dicha gestión, el 4.5% de cada uno de los aportes en dinero del departamento.

Para el *a quo*, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO vulneró el principio de legalidad contractual porque, para diciembre de 2005, existían disposiciones legales y jurisprudenciales que establecían que no podían entenderse como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional, aquellos cuyo objeto fuera la administración de recursos públicos, los cuales el mismo procesado señaló conocer en la audiencia de juzgamiento.

² Fabián Alfonso Belnavis Barreiro fue designado por el presidente de la

República mediante Decreto 4519 del 6 de diciembre de 2005 en virtud de la suspensión provisional de Carlos Alberto Palacios Palacio, ordenada por la Procuraduría General de la Nación.

Aunado a lo anterior, encontró que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO pretendió dar apariencia de legalidad a las gestiones contractuales que aquí nos ocupan apoyándose en un documento de dos folios denominado «estudio de conveniencia y oportunidad» el cual fue presentado por el entonces secretario de infraestructura y ahora coprocesado, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, el cual, según se dice, no satisface las exigencias previstas en el numeral 7 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993³.

Adicionalmente, también fue fundamento de condena el hecho de que se omitiera comprobar la experiencia necesaria de la SECAB para el desarrollo del objeto contractual, pues en la etapa precontractual, no se aportó constancia alguna acreditara al capacidad técnica y menos su administrativa en asuntos de la misma naturaleza por los cuales había sido contratada. Sobre todo, porque el representante de dicho organismo internacional adujo en juicio que su finalidad «es la de integración educativa, científica, tecnológica y cultural de sus países miembros» y, como se indicó líneas atrás, en la Carta de Acuerdo 001 de 2005, se prestaría la asistencia técnica, administrativa y ejecución de operativa para la 54 proyectos infraestructura.

Por tanto, para el fallador de primera instancia era evidente que la SECAB no podía adelantar el objeto del

³ Del principio de economía. En virtud de este principio: (...) 7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Convenio Marco, ya que su misión institucional era incompatible con proyectos de la naturaleza atrás referida.

Así pues, la modalidad de contratación elegida por FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO fue equivocada, pues no solo estaban comprometidos recursos públicos, lo que iba en contravía de las permisiones para poder apartarse de la Ley 80 de 1993, sino que, a su vez, estos serían administrados por la SECAB, actividad prohibida por el Decreto 2166 de 2004.

Dicho todo lo anterior, el fallador de primer grado concluyó que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO actualizó los verbos rectores del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales «tramitar» y «celebrar», pues, actuando como representante legal de la administración departamental, el 22 y 29 de diciembre de 2005 tramitó con la SECAB el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001, respectivamente y eso lo hizo sin llevar a cabo un proceso de selección objetiva y sin verificar la experiencia en asuntos de infraestructura por parte de ese organismo internacional, razón por la cual, trasgredió los principios de legalidad, transparencia y selección objetiva.

En relación con su grado de participación, la primera instancia adujo que, aunque la Fiscalía solicitara condena en contra de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO a título de autor del delito en comento, en realidad había sido acusado como coautor y era dicha figura la que se encontraba probada en el presente asunto.

Para arribar a esa conclusión, indicó que, para que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO cumpliera sus propósitos, contó con el apoyo de funcionarios de la SECAB en donde se efectuó en una interpretación amañada de la sentencia C-249 de 2004 y, además, tuvo la ayuda de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS para suscribir la Carta de Acuerdo 001 de 2005, pues este le presentó y suscribió un «estudio de conveniencia y oportunidad» sin el cual no hubiese podido seguir adelante, configurándose así, la coautoría impropia.

De otra parte, la primera instancia adujo que, aunque la fiscalía acusó a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO de haber cometido el delito en mención en concurso homogéneo y sucesivo, en realidad se estaba frente a un delito continuado conforme lo prevé el artículo 31 del Código Penal, pues su comportamiento «solo atentó contra un mismo bien jurídico, como lo es la administración pública y ello se tradujo en un solo propósito o dolo unitario».

22.2 Peculado por apropiación en favor de terceros

De igual forma, en la sentencia de primera instancia, se resolvió que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO también debía ser declarado penalmente responsable del delito de peculado por apropiación en favor de terceros, pues comprometió recursos del departamento al suscribir los días 22 y 29 de diciembre de 2005 el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001, a partir de los cuales «comienza a materializarse la determinación de apropiación de recursos departamentales a favor del organismo internacional, puesto

que éste carecía de capacidad para atender los servicios que demandaba la gobernación, tanto así que también quedó demostrado que la ejecución del objeto del contrato la SECAB recurrió a la subcontratación».

Tales recursos, señala el *a quo*, fueron fijados en la Carta de Acuerdo 001 de 2005, inicialmente, en la suma de \$3.005.159.160,78 y luego se redujeron a \$2.914.508.105,58. Además, no se contaba con algún tipo de póliza a favor del departamento.

En dicho negocio, la SECAB recibiría el 100% de los dineros para la ejecución del proyecto denominado «fortalecimiento al sector de infraestructura en los municipios de Santiago... y San Miguel en el departamento del Putumayo» y, de allí, descontaría el 4.5% de cada uno de los aportes en dinero del ente territorial por la gestión del objeto del convenio.

Los rubros en mención, fueron girados a la SECAB según consta en el comprobante de egreso n.º 142 del 21 de febrero de 2006, materializándose así la apropiación de recursos públicos por parte de dicho organismo internacional sobre los cuales, pasados un año y nueve meses el Estado perdió la vigilancia y custodia.

Dicho lo anterior, para el fallador de primer grado, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO incurrió en el delito de peculado por apropiación en favor de terceros, en la medida en que decidió que los recursos que le habían sido encomendados, fueran entregados a la SECAB, contando con la ayuda de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, quien ordenaría el pago de la Carta de Acuerdo 001 de 2005.

Así las cosas, comoquiera que el salario mínimo para el año 2006 fue fijado en la suma de \$408.000, la condena a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO se edificó con fundamento en el inciso segundo del artículo 397 del Código Penal, pues el valor de lo apropiado superó los 200 salarios mínimos mensuales vigentes. Esto, ya que, para la época de los hechos, aquellos correspondían a \$81.600.000, y el valor de los desembolsos efectuados en virtud de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, fue de \$2.914.508.105,58.

23. Fundamentos de la condena impuesta a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO

23.1 Contrato sin cumplimiento de requisitos legales

El *a quo* encontró probado que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO fue gobernador del departamento de Putumayo del 1 de enero de 2004 hasta el 6 de diciembre de 2005 cuando fue suspendido por la Procuraduría General de la Nación, luego, el 14 de junio de 2006, se reintegró al cargo y fue destituido en diciembre de esa anualidad.

Señaló en la sentencia recurrida que, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, en uso de sus facultades como gobernador, el 25 de octubre de 2006, suscribió con la SECAB la Carta de Acuerdo 002 cuyo objeto fue el

«fortalecimiento de infraestructura y dotación para las instituciones educativas oficiales, en infraestructura para saneamiento básico y electrificación de los municipios del departamento de Putumayo». El valor del negocio en mención fue de \$6.580.530.219,64.

Según consta en la providencia, con el fin de dar apariencia de legalidad al trámite previo a la suscripción de la Carta de Acuerdo 002 de 2006, el entonces secretario de educación y cultura departamental, Jesús Libardo Revelo Rosero, presentó el 25 de octubre de 2006 a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO un estudio de conveniencia y oportunidad. Documento que, según declaró Revelo Rosero en juicio, tuvo que emitir por órdenes del procesado mencionado, pese a que le advirtió en una comunicación que no era conveniente su suscripción.

Advirtió el *a quo*, que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO en el afán de favorecer a la SECAB, no tuvo en cuenta la falta de coherencia que presentaba el estudio de conveniencia y oportunidad, sobre todo, en el ítem de definición técnica para la satisfacción de la necesidad en el que se indicó que:

[C] on la ejecución de los contratos se pretende dotar de textos y de mobiliario a las instituciones educativas oficiales, todos ellos, proyectos necesarios y de gran importancia para dar solución a los diferentes problemas de cobertura y calidad que presentan la gran mayoría de las Instituciones y Centros Educativos; así como los Municipios del departamento, citados anteriormente.

Sin embargo, de los trece proyectos incluidos y cuyo valor fue fijado en \$2.796.124.830, once estaban dirigidos a la construcción de planta física como aulas escolares, baterías sanitarias y restaurante escolar y, los dos restantes, para dotación de mobiliario en varias instituciones educativas y de textos escolares.

Para el fallador de primer grado, como el valor comprometido fue la suma de \$2.796.124.830, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO debía ceñirse a los postulados de la Ley 80 de 1993, de tal manera que pudiera garantizarse el principio de transparencia, acudiendo a la licitación para que, en igualdad de condiciones, varios oferentes interesados contaran con la oportunidad de concurrir y así, seleccionar la propuesta más favorable. Sin embargo, pese a que el procesado manifestó conocer dicha figura, no la utilizó.

Aunado a lo anterior, el *a quo* advirtió que, sobre la Carta de Acuerdo 002 de 2006, se suscribió acta de no ejecución, lo que perjudicó los intereses de la colectividad que supuestamente se quería proteger.

Con dicho negocio, señaló el fallador de primer grado, en realidad se quería encubrir la administración de recursos públicos y, para ello, se simuló una cooperación que en realidad era inexistente «puesto que por la naturaleza del objeto contractual de los 13 proyectos allí incluidos no se necesitaba colaboración pericial para ejecutarlos, en tanto nada especial tenían ni al plenario se allegó que la SECAB

tuviera experiencia técnica relacionada con las construcciones y dotaciones de muebles y textos escolares como para entender que prestaría algún tipo de asesoría».

Así pues, la primera instancia encontró probado que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, sin fijarse en la prohibición de celebrar convenios de cooperación y asistencia técnica cuando de administrar recursos públicos se trata, y pese a las advertencias que le presentaron para no hacerlo, firmó el 25 de octubre de 2006 la Carta Acuerdo 002 con la SECAB.

Por tanto, como coautor, actualizó los verbos rectores «tramitar» y «celebrar» contenidos en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales ya que, en su condición de gobernador del departamento del Putumayo, en coparticipación con la SECAB celebró la Carta de Acuerdo 002 de 2006, trasgrediendo los principios de legalidad, transparencia y selección objetiva.

23.2 Peculado por apropiación en favor de terceros

De igual forma, el *a quo* emitió sentencia condenatoria en contra de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO por el delito de peculado por apropiación en favor de terceros, comoquiera que el 25 de octubre de 2006 suscribió con la SECAB la Carta de Acuerdo 002 comprometiendo con ello los recursos del departamento, los cuales entregaría a dicho organismo internacional en un 100% sin contar con ninguna

póliza y sobre los cuales éste cobraría el 4% de cada uno de los aportes del ente territorial por la gestión del Convenio.

Así pues, la primera instancia encontró probado que mediante Resolución 1668 del 7 de noviembre de 2006 se dispuso el reconocimiento y pago a la SECAB de la suma de \$2.796.124.830, correspondiente al 100% del valor de la Carta de Acuerdo 002 de 2006. Dicha orden se cumplió los días 10 y 28 de ese mes y año por la tesorería general del departamento del Putumayo, quien finalmente giró a la organización internacional \$2.494.955.579.

Para el *a quo*, ese comportamiento se tradujo en la consumación del delito de peculado por apropiación en favor de terceros y, al superar los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la época de los hechos, conlleva el incremento punitivo previsto en el inciso segundo del artículo 397 de la Ley 599 del 2000.

Para soportar su tesis, recordó que dentro de los objetivos misionales de la SECAB no se encuentra el adelantar obras de infraestructura y menos de adquisición de textos escolares y que dicho organismo internacional sólo actuó como intermediario para contratar personas naturales o jurídicas que finalmente ejecutarían los proyectos relacionados en el estudio de conveniencia y oportunidad.

Agregó que fue tal el empeño de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO de entregarle los recursos a la SECAB, que desconoció las advertencias que le hicieron de no firmar

la Carta de Acuerdo 002 de 2006, por tanto, se hace evidente su intención de apartarse del ordenamiento normativo.

24. Fundamentos de la condena impuesta a RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS

24.1 Peculado por apropiación en favor de terceros

En cuanto a RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS corresponde, el fallador de primer grado lo halló responsable del delito de peculado por apropiación.

Para ello, inicialmente encontró probado que éste fue nombrado por FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO como secretario de infraestructura y su posesión en el cargo se concretó el 28 de diciembre de 2005.

En su condición de servidor público, el 29 de diciembre de 2005 presentó el estudio de conveniencia y oportunidad que sirvió a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO para suscribir la Carta de Acuerdo 001 de 2005 con la SECAB para la ejecución del proyecto denominado «fortalecimiento al sector de infraestructura en los municipios de Santiago, Colon [entre otros] en el departamento de Putumayo»⁴ y cuyo valor correspondió a la suma de \$2.914.508.105,58 del cual la organización internacional descontaría el 4.5% de cada uno de los aportes del ente territorial.

_

⁴ Textual.

Según se indica en la sentencia recurrida, mediante el Decreto 0037 del 10 de febrero de 2006, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO encargó a RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS con funciones de gobernador por los días 13 al 20 de febrero de 2006 y este, el 15 siguiente expidió la Resolución 0188 a través de la cual ordenó cancelar a la SECAB \$2.914.508.105,58 «por concepto del pago del 100% del convenio marco de cooperación y asistencia técnica y carta de acuerdo 001/05».

Así pues, para el *a quo* no hay duda que RENZO LEÓN VARGAS, al momento ocupar transitoriamente el cargo de gobernador del departamento del Putumayo, ordenó el pago a la SECAB por el valor antes referido «sin parar mientes que para ese momento no existía ninguna garantía que amparara ese valor, constituyéndose así el referido monto como lo apropiado en favor de terceros», suma que por superar los 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, impone la necesidad de aplicar el incremento punitivo previsto en el segundo inciso del artículo 397 de la Ley 599 del 2000 de la conducta que finalmente se consumó el 21 de febrero de 2006 cuando se hizo efectiva la transferencia de los dineros.

Agrega el fallador de primer grado que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS era consciente de la falta de una póliza que amparara la entrega de los recursos, pues él mismo había plasmado dicha situación en el estudio de conveniencia y oportunidad que presentó el 29 de diciembre de 2005 a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO. Por

tanto, era conocedor de los riesgos que se corrían de no exigir la garantía correspondiente; sin embargo, decidió ordenar el pago a favor de la SECAB.

De igual forma, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS no presentó reparo alguno en el hecho de que se hubiese autorizado a la SECAB el descuento del 4.5% de cada uno de los aportes que realizara el ente territorial por concepto de gestión del objeto contractual.

Por tanto, señala el *a quo*, no podía haber una decisión diferente a la de condenarlo por el delito de peculado por apropiación con las consecuencias punitivas ya anotadas.

V. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

25. Inconformes con la decisión emitida, los apoderados de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS la apelaron.

26. El recurso de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO

26.1 Controversia normativa

El recurrente inicialmente aduce que, dado que el Convenio Marco fue suscrito entre una entidad de derecho público y una entidad de derecho público internacional, se estuvo ante uno de los escenarios previstos en el inciso

cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, por lo que no es cierto que el negocio jurídico en cuestión se aparte del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, el recurrente señala que es menester determinar el alcance de la Sentencia C-249 de 2004, pues este fue uno de los pilares sobre los que se edificó la decisión recurrida y, en su sentir, la interpretación empleada por el a quo «no contiene la claridad que pretende otorgársele (...) y su análisis, necesariamente debe complementarse con la lectura de las normas que se dictaron a los pocos meses de su emisión».

Sobre el primer punto, el defensor aduce que dicha sentencia «no se caracteriza por su absoluta claridad» pues, acorde con la interpretación que de ella extrae «el único requisito para que se pueda inaplicar el estatuto de contratación, es que se celebre un convenio o contrato con personas extranjeras de derecho público, atendiendo exclusivamente a su naturaleza jurídica».

Frente al complemento normativo, indica el recurrente que, aunque se incorporaron diferentes decretos (1896 y 2166 de 2004) para reglamentar el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 «la sentencia de la Corte Constitucional y los posteriores decretos del Gobierno Nacional tampoco dieron claridad a los convenios que se celebraban con estos organismos internacionales, lo que condujo a que solo hasta el año 2007 el legislador introdujera al menos tres modificaciones de especial relevancia».

Con ello, el defensor pretende hacer ver que existían algunos vacíos legislativos, lo que pudo dar lugar a que se generaran diferentes interpretaciones en la aplicación del canon en mención, sobre todo porque, en su criterio, aun en la Ley 1150 de 2007 «la excepción a la Ley 80 se daba por el "sujeto", que no es cosa distinta a argumentar lo que aquí se ha dicho, es decir, que bastaba con corroborar la naturaleza jurídica del ente internacional con el que se suscribía el convenio».

Por tanto, el recurrente afirma que la interpretación empleada por el a quo a la Sentencia C-249 de 2004 es errada, pues, en su sentir, no es cierto que «para la época de los hechos, los convenios celebrados entre entidades de derecho público (...) y entidades de derecho público internacional (...) "solo pueden apartarse de la citada ley de contratación estatal cuando los recursos que los financian provienen exclusivamente de entes u organismos internacionales"».

Aclara que la utilización del mecanismo previsto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 no es en realidad excepcional, pues ha sido empleado en numerosas ocasiones por las entidades estatales y no solo cuando se trata de convenios de donación.

Además, para el recurrente los Decretos 1896 y 2166 de 2004 lo que hicieron fue aclarar o delimitar «las etéreas líneas que plantearon en la sentencia de la Corte Constitucional y nuevamente quedó abierta la interpretación

que habilitaba pretermitir el estatuto de contratación si se trata de un convenio de cooperación».

En relación con la Directiva n.º 10 del 21 de mayo de 2004 emitida por la Procuraduría General de la Nación, el defensor aduce que, si bien esta se emitió luego de la Sentencia C-249 de esa anualidad, no es una función constitucional del Ministerio Público reglamentar asuntos en materia de contratación estatal, por lo que «yerra profusamente el fallo que aquí se impugna, cuando funda la comisión de un tipo penal en abierta contradicción del principio de tipicidad en esta materia».

Resaltó que la Procuraduría Segunda delegada para la contratación estatal mediante decisión del 15 de diciembre de 2010 resolvió «[absolver] a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y a RENZO ALFONSO LEON VARGAS por exactamente los mismos hechos por los que resultaron condenados en el fallo que aquí se impugna» y trae a cita diferentes extractos de esa decisión.

Pasando a otro punto, se refirió a la valoración probatoria que hizo el *a quo* del testimonio de la señora Nelly Stella Perdomo. En su criterio, en ninguna parte del relato la testigo adujo que se hubiese efectuado una interpretación amañada de la Sentencia C-249 de 2004, como erradamente lo interpretó el fallador de primer grado.

Por el contrario, se refirió a las condiciones en las que se ejecutó el Convenio Marco y aquellas menciones que

esbozó sobre la providencia mencionada fue para precisar que «cuando la entidad (SECAB) no iba a dar ningún tipo de incentivo (entiéndase aporte) sino solo a administrar recursos (cuando así se pactara), era cuando ellos debían inscribirse en convocatorias, a contrario sensu, si existía cualquier aporte de la SECAB, se entendía que se estaba frente a un convenio de cooperación. En este caso específico es innegable que hubo aporte de la SECAB».

26.2 La naturaleza del Convenio Marco

En criterio del recurrente y contrario a lo decidido en la sentencia condenatoria, el Convenio Marco en realidad es uno de cooperación y no una administración de recursos públicos.

Para soportar su tesis, invita a una lectura del objeto del negocio jurídico en mención, del cual, según la interpretación que ofrece «se lee que el mismo consistió en "Cooperación y asistencia técnica para coadyuvar a la gestión de programas y proyectos viables, tanto de los diferentes sectores del Plan de Desarrollo Departamental, como otros que propendan por el fortalecimiento institucional de la Gobernación del departamento del Putumayo"».

Frente a la Carta de Acuerda 001 de 2005, el recurrente señala que esta tuvo como objeto la «"Cooperación y asistencia técnica" de parte de la SECAB para la ejecución del proyecto "[f]ortalecimiento al sector de infraestructura en los municipios de Santiago, Colon, Sibundoy, San Francisco,

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642

Segunda Instancia Ley 600 de 2000 Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

Mocoa, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Villagarzón, Puerto

Asís, puerto Leguizamo, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel

en el Departamento del Putumayo».

De las citas, refiere el recurrente, no queda duda que no

se trataba de una administración de recursos públicos, pues

en realidad se estaba frente a un convenio consagrado en el

inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, al que le

son aplicables los reglamentos de las entidades de derecho

público internacional.

Aduce que si lo que se pretendía era plantear que lo

firmado fue realmente una administración de recursos,

considera que se estaba en la obligación de explicar qué

entiende el *a quo* por tal figura, pues la que se consignó en la

sentencia fue «lega o profana más no la jurídica que se

esperaba».

Refiere que la figura en mención no está regulada

legislativamente, pues corresponde a un contrato atípico o

innominado, el cual implica que una entidad pública

encargue a otra la administración de fondos públicos

destinados a un fin específico.

Agrega que estos se rigen por el derecho privado y en

ellos es posible incluir cláusulas exorbitantes que le otorgan

ciertas prerrogativas a la entidad pública quien se encarga,

además, de supervisar su cumplimiento y el manejo

adecuado de los recursos.

28

Para el caso que nos ocupa, aduce el recurrente que «al margen de la mirada despectiva con la que se trató el aporte de la SECAB (que estuvo en igualdad de condiciones a como en ese momento se contrataba en el país), es innegable que en este convenio hubo financiación internacional». Sobre este punto, precisa que en el Convenio Marco se dejó el compromiso que la organización internacional referida aportaría \$72.600.000, suma que, según consta en las actas de liquidación, fue de \$90.289.340.

Lo antes expuesto, en criterio del censor, reviste de suma importancia, pues «el límite mínimo de financiación del 50% de fuentes internacionales solo vino a establecerse legislativamente a partir del año 2007, de ahí que, años atrás, fuera perfectamente viable interpretar que cualquier aporte permitiría aplicar el inciso 4° del art. 13 de la Ley 80 de 1993».

Concluye este punto señalando que en un contrato de administración de recursos no existe aporte de cofinanciación por parte del administrador, por lo que es evidente que el Convenio Marco es de cooperación.

26.3 Sobre la inexistencia del dolo

El recurrente afirma que su poderdante interpretó de manera razonable el derecho vigente y, por tanto, no actuó de manera dolosa. Para soportar su dicho, señala que la secuencia normativa y jurisprudencial que se desarrolló en torno al inciso final del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 conllevó a que se presentara una lectura diferente a la que se

fija en la sentencia recurrida sin que ello implique una intención o propósito dirigido a lesionar el bien jurídico de la administración pública.

Como fundamento de su argumento, critica la forma en que el *a quo* valoró el testimonio del asesor Pablo César García Camacho, pues según entiende, el fallador de primer grado «se enfocó en desacreditar sus dichos por la época en la que dio su concepto y porque este fuera verbal», olvidando que el Departamento del Putumayo no puede permitirse «contratar exconsejeros de estado para que, por escrito, emitan sus conceptos jurídicos».

Aclara que el concepto se dio de manera verbal porque no tenían más insumos para tomar una decisión a escasos días de terminarse la vigencia fiscal, ello, sumado a la imposibilidad de iniciar cualquier proceso licitatorio y tener el riesgo latente de perder los recursos.

Señala que es descontextualizado afirmar que se suscribieron más de doscientos contratos entre diciembre de 2005 y febrero de 2006, pues dicha cifra en realidad corresponde a aquellos de prestación de servicios cuyo trámite es directo y diferente a una licitación pública.

Considera que lo que sí es relevante del testimonio en mención es que «conceptuó la viabilidad jurídica de realizar este convenio, no solo por la ponderación jurídica que él mismo hizo como profesional del derecho, sino porque tuvo experiencia en la Gobernación de Cundinamarca en donde,

según conocimiento que adquirió de primera mano, se contrataba de idéntica manera».

Ese relato, refiere el recurrente, es fundamental para comprender que «un experto en contratación estatal, que asesoró en este especifico tema a mi representado (...) estimó que no se trataba de administración de recursos, que era viable jurídicamente su firma y que otras entidades a lo largo del territorio nacional contrataban en idénticas condiciones», por lo que pregunta a la Sala si no era razonable suponer su viabilidad jurídica.

Otro punto sobre el que llama la atención el defensor, es en el hecho de que se haya edificado el dolo y la posición distinguida de su poderdante a partir de su recorrido profesional hasta la fecha de su interrogatorio en la audiencia pública en el año 2023 y no, hasta el momento en que suscribió el Convenio Marco en el 2005.

Tal situación, que considera errada, le resulta de suma trascendencia, pues para el momento de la firma del Convenio Marco tenía 31 años de edad y «lejos estaba de ser un solvente abogado administrativista o "catedrático" como lo catalogaron en el fallo» y su experiencia era corta, tan solo de 6 años contados después de su grado como abogado, era un inexperto servidor público, lo que hizo que se apoyara en García Camacho, quien lo asesoró sobre la viabilidad jurídica del convenio.

En la misma línea, advierte que se omitió ponderar el testimonio del señor Jaime Wilder Guerrero Rodríguez, «quien si bien participó luego de la firma del convenio que aquí se cuestiona, dejó entrever que, según su criterio jurídico, que él mismo lo presentó como de un académico y experto en contratación estatal, comentó que en la contratación había un gran espectro de discrecionalidad, pero que en la etapa de liquidación sí debían regirse estos convenios por la Ley 80».

De igual forma, advierte el recurrente, que el testigo Libardo Hernández Burbano, quien rindió un concepto por escrito al gobernador CARLOS ALBERTO PALACIOS sobre la viabilidad jurídica de los convenios como el que aquí nos ocupa, señaló que su «concepto es que sí se podían celebrar esos convenios en ese sentido». Opinión jurídica que, según refiere el censor, fue corroborada por la SECAB mediante oficio 001617 del 28 de septiembre de 2006, firmado por el director general de cooperación del CAB, Sebastián Zuquilandia, quien, además, respondió una consulta de la cual se cita su contenido.

Refiere el defensor que en el expediente obra un sinnúmero de copias de convenio aportados por BELNAVIS BARREIRO con los que se puede evidenciar que, para la época de los hechos «a lo largo y ancho del país, gobernaciones, alcaldías y hasta la Presidencia de la República firmaron convenios con la SECAB». No obstante, esa información fue desechada por la primera instancia quien señaló que, dentro de la misionalidad de la organización internacional en mención, no se encontraba el adelantar

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642

Segunda Instancia Ley 600 de 2000 Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

obras de infraestructura y que la responsabilidad penal es

individual.

Al respecto, la defensa considera que, si como lo afirmó

el a quo, el objeto de la SECAB era muy amplio y podía

celebrar una extensa gama de actos contrarios a su

misionalidad, naturalmente allí tenían cabida los de

infraestructura.

Insiste en que se cercenó el testimonio de Nelly Stella

Perdomo, pues ella hizo alusión a diferentes proyectos en los

que se intervinieron taludes y alcantarillados, lo que

considera es prueba clara del objeto que en la práctica

desempeñaba la SECAB en el país.

Luego de ello, el recurrente trae a cita una tabla con

diferentes convenios suscritos por varias entidades públicas

con la SECAB con la cual presenta las siguientes reflexiones:

(i) En primer lugar, señala que son convenios firmados

de manera coetánea al que suscribió su poderdante y con

posterioridad a la Sentencia C-249 de 2004.

(ii) Además, que en ningún caso el aporte de la SECAB

superó o se acercó al 50% de financiación que posteriormente

exigiría la Ley 1150 de 2007, ni al 100% de la interpretación

que hizo el *a quo*.

33

(iii) Que existe claridad que no en pocas ocasiones el anticipo fue del 100% del cual la SECAB descontó un porcentaje por la gestión del objeto de esos convenios.

Explica que en manera alguna quiere significar que por el hecho de que muchas entidades públicas estuvieran operando de ese modo, ese era el camino que necesariamente debía tomarse. Lo que pretende, es resaltar que, para esa época, la interpretación que se le daba al marco normativo, aun estando vigente la Sentencia SU-249 de 2004, fue la que aplicó su prohijado.

Por tanto, concluye que es dificil creer que «el país entero se hubiera concertado para contratar con la SECAB y mancomunadamente quebrantar el bien jurídico de la administración pública».

26.4 Inexistencia del delito de peculado por apropiación

Sobre este punto, el recurrente señala que se desconoció el precedente jurisprudencial edificado en torno al delito de peculado por apropiación.

En primer lugar, afirma que se desconoció la independencia de los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación, pues, en su sentir, las bases con las cuales se cimentó la responsabilidad penal de su prohijado son las mismas, muy a pesar de que

la jurisprudencia ha señalado que debe hacerse una ponderación individual para cada tipo penal.

Bajo esa óptica, señala que otro error en el que se incurre en la sentencia es entender que el delito de peculado se materializó desde el momento mismo en que se desembolsaron los recursos.

En su criterio, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO no tuvo ninguna intención de quebrantar el ordenamiento jurídico y mucho menos de atentar contra los recursos públicos. Por el contrario, actuó movido por el ánimo de salvaguardar el presupuesto departamental, superar la crisis que encontró por la suspensión del gobernador elegido por voto popular y alcanzar los cometidos sociales del ente territorial.

Por tanto, el desembolso de los recursos realizado el 21 de febrero de 2006 a la SECAB en cumplimiento de la Carta de Acuerdo, «nunca tuvo el alcance de transgredir el ordenamiento jurídico ni de materializar una apropiación indebida en los términos del art. 397 de la ley sustantiva penal». Lo que en realidad ocurrió, fue que se dio cumplimiento a un deber legal y funcional a cargo del departamento, desembolso que, en todo caso, no lo efectuó su prohijado, sino RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS como secretario delegatario con funciones de gobernador.

Acto seguido, se refiere y reproduce el contenido de las actas de las reuniones que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS

BARREIRO adelantó con funcionarios de la SECAB para velar por la transparencia, selección objetiva, publicidad, economía e idoneidad en los procesos de contratación que el organismo internacional adelantaría.

Esas actas, en criterio del defensor, dan cuenta que: (i) sí hubo aportes por parte de la SECAB en el marco de la Carta de Acuerdo 001 de 2005; (ii) no hubo administración de recursos; y (iii) jamás estuvieron en riesgo los dineros departamentales pues el procesado «fue tajante en el sentido que las contrataciones a adelantar adoptaran los principios de transparencia, selección objetiva, publicidad, economía, idoneidad, etc».

Aclaró que, aunque las obras tuvieron dificultades, ello sucedió cuando su prohijado ya había terminado su designación temporal.

Dice el recurrente que es cierto que muchos estudios previos resultaron insuficientes para la ejecución de la obra contratada, pero aclara que los proyectos que incluyó su prohijado en el Convenio Marco «se encontraban viabilizados en el Banco de Proyectos de la Secretaría de planeación departamental, lo cual (...) permitía concluir que ya se encontraban satisfechos los estudios de conveniencia, previos, jurídicos, técnicos, económicos, etc», por lo que no le resulta admisible que se le exija a una persona que se posesiona a diez días hábiles de terminarse la vigencia fiscal que busque una salida jurídica para evitar una perdida presupuestal y,

además, que revise nuevamente cada uno de los proyectos cuando en estos asuntos rige el principio de confianza.

Sobre este particular, el apoderado acude al testimonio de Jesús Fernando Checa Mora, Gobernador encargado desde diciembre de 2006, quien, en su sentir, «dejó claro que cuando asumió el encargo, y luego de explicar que la SECAB gozaba de pleno reconocimiento a nivel nacional, decidió hacer alguna visita para mirar el estado del convenio y que allí, por iniciativa suya, se optó porque las obras no continuaran. Que debía procederse con la devolución de los recursos».

Para la devolución del dinero, explica el recurrente, se tomaron tres caminos así:

[E]n primer lugar, la devolución inmediata de los recursos que aún no se hubieren ejecutado, esto es, dinero que siempre estuvo a buen resguardo; en segundo lugar, constituyó una comisión técnica -conformada por ingeniero, inspector de obra, y abogado (...) – para determinar los recursos debidamente invertidos, lo que quiere decir que sí hubo dineros cabal e integralmente invertidos; y, finalmente, el saldo restante, quedó en compromiso de devolución junto con los correspondientes rendimientos financieros.

Por tanto, aclara el defensor, se hizo una primera acta de liquidación parcial, pues los recursos entregados a los contratistas de la SECAB debían ser reclamados a ellos directamente o afectar las pólizas de cumplimiento.

Con ello, llama la atención el recurrente, es claro que los recursos siempre estuvieron a salvo, pues, aunque se ha señalado que no se suscribieron pólizas con la SECAB, lo cierto es que ésta sí pidió garantías a sus contratistas.

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

Agrega que el testigo Checa Mora aportó un dato

sumamente importante, esto es, que la SECAB

comprometería con su patrimonio a satisfacer la devolución

de los recursos del Convenio Marco tal y como se desprende

del acta que prestaba mérito ejecutivo, por lo que pregunta

qué detrimento y ánimo de apropiación de los dineros

existirá.

Continuando con el testimonio de Checa Mora, el

defensor aduce que éste aclaró que esa garantía exigida a la

SECAB fue más que suficiente, pues lo que se retornó con la

primera acta se devolvió al tesoro del departamento mediante

ordenanza 494 de febrero de 2007 y la diferencia en el año

2011.

Con todo, añade el apoderado que mientras

prohijado fue gobernador, adelantó todas las gestiones que

estuvieron a su alcance para lograr el buen funcionamiento

de la administración pública.

debe considera que descartarse pues,

configuración del delito de peculado pues «la fiscalía,

pudiendo recaudar información sobre la NO pérdida de

recursos, prefirió optar por elaborar un "informe" de perjuicios,

sin preocuparse por esclarecer la realidad que, de manera tan

cristalina, expuso el deponente Checa».

Igualmente, advierte que, durante la administración de

su prohijado, la entrega de los recursos fue de buena fe a una

entidad de amplio reconocimiento internacional, quien no dudó en devolver los dineros no ejecutados y comprometerse a retornar los que quedaron pendientes.

Finaliza su intervención indicando que la construcción dogmática en torno a la figura de la coautoría derivada de una amistad entre su prohijado y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS es deficiente, pues el desembolso de los recursos se hizo atendiendo a que este último fungía como secretario delegatario con funciones de gobernador por lo que suponer que hubo división de trabajo para una actividad que se hubiese podido hacer sin colaboración de nadie, es equivocado.

27. El defensor de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO dividió sus argumentos de reproche en tres partes:

27.1 Frente al delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales

El recurrente sostiene que tanto el Ente Acusador como el *a quo* cometieron un error en la selección de la normativa aplicable al caso, ya que, según su criterio, todas las exigencias legales del proceso público habían quedado derogadas antes de la tramitación y celebración de la Carta de Acuerdo 002 de 2006.

Afirma que, contrario a lo expuesto en la acusación y en la providencia de primer grado, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2166 de 2004 y la Sentencia C-249 de

2004, no era necesario acudir a la Ley 80 de 1993 para suscribir el Convenio Marco, ya que esta norma solo resultaba aplicable para la ejecución de los contratos y subcontratos celebrados por la SECAB.

En adición, sostiene que conforme con el artículo 111 de la Ley 489 de 1998, únicamente cuando los convenios impliquen la transferencia de funciones administrativas debe garantizarse la selección objetiva. No obstante, en este caso no se demostró que la Carta de Acuerdo 002 de 2006 tuviera ese propósito.

Asimismo, señala que en el momento de la suscripción de la Carta de Acuerdo 002 de 2006 no existía ninguna norma que prohibiera su celebración ni que estableciera requisitos distintos a los cumplidos por el Departamento del Putumayo antes de la firma. Por tanto, sostiene que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO actuó conforme a la ley y que su conducta es atípica, ya que no vulneró ninguna disposición legal, pues las previsiones contenidas en el artículo 15 del Decreto 2170 de 2002 ya habían sido derogadas.

Por otro lado, invoca el Decreto 777 de 1992 y el artículo 355 de la Constitución Política para señalar que la Carta de Acuerdo 002 de 2006 no se celebró con una entidad privada, sino con una organización intergubernamental, por lo que no debe considerársele como un convenio de apoyo, sino como uno interadministrativo.

Para soportar lo anterior, explica que el CAB es una organización con personería jurídica internacional, dedicada a la integración educativa, científica, tecnológica y cultural. En este sentido, afirma que la prohibición establecida en la Sentencia C-249 de 2004 no era aplicable al negocio jurídico celebrado con la SECAB, pues, dada su naturaleza, era procedente acudir a la contratación directa, ya que fueron entidades públicas las que suscribieron dicho acuerdo.

Finalmente, el profesional del derecho considera erróneo afirmar que se configuró el tipo penal previsto en el artículo 410 del Código Penal bajo el supuesto de que debía acudirse a la Ley 80 de 1993, pues al analizar el artículo 1 del Decreto 1896 de 2004, es dable concluir que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública solo es aplicable para la ejecución de los recursos, y que, fuera de ese contexto, deben acatarse las exigencias del organismo internacional.

Por lo tanto, considera equivocada la argumentación presentada en la acusación y la decisión contenida en la sentencia.

27.2 Frente al delito de peculado por apropiación en favor de terceros

Inicialmente, recuerda que en la sentencia condenatoria se encontró probado que su prohijado a través de la Resolución 1668 del 7 de noviembre de 2006 dispuso el reconocimiento y pago en favor de la SECAB de la suma de

\$2.796.124.830; sin embargo, afirma que ello no es cierto, pues ese monto es inexistente respecto de la Carta de Acuerdo 002 de 2006.

Como sustento de lo expuesto en precedencia, señala que, por el contrario, sí está acreditado que los días 10 y 28 de noviembre de 2006, la tesorería general departamental giró a la SECAB \$2.494.955.579, de los cuales, según la se Fiscalía. se pagaron \$931.776.641; devolvieron \$931.776.641; y se generaron como rendimiento \$8.907.993. Así pues, sostiene, «la diferencia entre el valor pagado por el departamento del Putumayo y lo devuelto por la SECAB da una diferencia de \$8.907.993 en favor de la entidad territorial», por lo que, en su criterio, no existe detrimento patrimonial.

Agrega que, en la Resolución de Acusación se afirmó que el valor girado por la ejecución de la Carta de Acuerdo 002 de 2006 fue de \$2.494.955.579 y que la SECAB devolvió \$2.503.863.572.

De otra parte, estima que no hay congruencia entre la condena y la acusación. Para arribar a esa conclusión refiere que en la sentencia recurrida se señala la existencia de un detrimento patrimonial por \$107.032.942,12; sin embargo, ello en su criterio es imposible «en tanto que la deuda por rendimientos financieros que no está determinado por Carta de Acuerdo celebrada con la SECAB, los plazos son diferentes, ergo los rendimientos financieros también». Añade que la deuda, por concepto de rendimientos, se determinó en la

suma de \$45.739.724,72 de conformidad con un dictamen pericial.

Recordó que según lo afirmado por la señora Yenny Rocío Martínez Castaño, técnico investigador 11, en su informe de policía judicial n.º 9-76118 «se pudo establecer que la Tesorería General Departamental del Putumayo a través de los comprobantes de Egreso No. 1612, 1613, 1791 de fecha 10 de noviembre y 28 de noviembre de 2006, gira a la secretaría ejecutiva del convenio Andrés Bello – SECAB la suma total de \$2.494.955.579.00 pesos».

Agrega que posteriormente se liquidaron intereses por valor de \$86.347.476,72, suma correspondiente al periodo comprendido entre el 28 de noviembre de 2006 y el 14 de febrero de 2007, fecha última en la que la SECAB efectuó la devolución.

Refiere que, si se suman los valores pagados a la SECAB, se obtiene un total de \$5.409.463.684,58 y si a ello se restan \$3.906.188.849 de la devolución que el organismo internacional efectuó, se obtiene un total de \$1.503.274.835,58 en favor de la SECAB y \$1.402.325.277 por valor no devuelto, quedando entonces pendiente de reintegro \$2.905.600.112,58.

No obstante, destaca que, según señaló el Ente Acusador, es en el marco de la Carta de Acuerdo 001 de 2005 que no se reintegró todo el dinero girado, pues existe un remanente de \$1.402.325.277.

Aduce que, de conformidad con el dictamen pericial aludido, el otro detrimento patrimonial son los rendimientos financieros de las Cartas de Acuerdo, pero, según su criterio, «la Fiscalía no las discrimina como corresponde, en tanto que son conductas similares, pero en sujetos diferentes y plazos diferentes».

Así pues, señala que la Fiscalía acusó a su prohijado por el delito de peculado por apropiación en favor de terceros por el presunto detrimento patrimonial cuantificado en \$107.032.940,12, pero según el acta de liquidación que suscribió el exgobernador Jesús Fernando Checa y la resolución de acusación, dicha afectación al erario es inexistente, «en tanto que la devolución del dinero entregado a la SECAB como pago de anticipo, fue devuelto con intereses».

En adición a ello, el recurrente presenta diferentes citas jurisprudenciales para aclarar que, cuando la SECAB devolvió los recursos, «primero reintegró los intereses generados y es posible que haya quedado un remanente o saldo del capital, pero este no está probado en el expediente». Por lo que, en su sentir, la Fiscalía, los peritos y el fallador de primer grado erraron en considerar que el saldo a cargo del organismo internacional es de intereses, cuando en realidad corresponde a capital.

Dicho esto, afirma que se dejó de aplicar el artículo 1653 del Código Civil, y ello trae como consecuencia un acto injusto y arbitrario, ya que se genera inseguridad jurídica.

Por tanto, en criterio del recurrente, no está demostrado el daño al erario, ya que no se probó el saldo de capital que

debió reintegrar la SECAB al Departamento del Putumayo.

Pasando a otro punto, el recurrente explica que, aunque

el numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993⁵

contemplaba como mandatorio la constitución de garantías

ampararan el cumplimiento de las obligaciones

emanadas del contrato estatal, el inciso cuarto de esa norma

establecía como excepción aquellos negocios jurídicos de

naturaleza interadministrativa.

Así las cosas, en sentir del recurrente, no es un acto

contrario a la norma el hecho de que no se hubiese exigido la

constitución de garantías para la ejecución de la Carta

Acuerdo 002 de 2006, pues el propio Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública establecía que ello

no era obligatorio.

De otro lado, el recurrente afirma que, aunque a su

prohijado se le condenó como coautor de los delitos de

contrario sin cumplimiento de requisitos legales y peculado

por apropiación en favor de terceros, «su conducta y

comportamiento no son consecuencia de un acuerdo común

celebrado con otras personas para violar la ley».

Para desarrollar su punto, el apoderado aduce que no

se logró probar la división del trabajo criminal entre CARLOS

⁵ Numeral derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

ALBERTO PALACIOS PALACIO y los otros coautores. En su criterio, correspondía a la Fiscalía demostrar que existió un acuerdo común para defraudar los fondos del Departamento del Putumayo; sin embargo, ello no sucedió y tanto la resolución de acusación como la decisión recurrida «se limitan a ratificar y a repetir que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO obró arbitrariamente al firmar la Carta de

Precisa que dicha Carta no fue redactada por CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, pues esta se elaboró en la ciudad de Bogotá por funcionarios de la SECAB, por lo que pregunta «por qué la fiscalía no investigó a los autores intelectuales ni materiales (...) [ni] vinculó a los funcionarios

de la SECAB como autores intelectuales» (sic).

Acuerdo 002».

De igual forma, cuestiona que se haya atribuido la condición de coautor a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO ya que no está identificada ninguna persona como autor, luego, su calificación en realidad sería como autor «pero como ya se ha dicho, su conducta frente a los dos tipos penales imputados no fue dolosa».

27.3 La solicitud de nulidad

El apoderado de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO afirma que en el expediente «existen varios conceptos jurídicos o peritajes, los cuales sustentan la acusación respecto del peculado [y] en ellos se lee que se realiza liquidación de intereses corrientes e intereses

moratorios y además la indexación del capital [lo que considera] a todas luces manifiestamente contrario a la ley».

Para soportar su punto, trae a cita diferentes referencias jurisprudenciales con las que finalmente explica que no es posible liquidar intereses e indexación, lo cual, para el caso que nos ocupa, tiene incidencia porque:

(...) se corrió traslado del informe de policía No 9-76118 que establece la indexación por un valor de \$61.293.215,40, para un total de \$107.032.940,12 como valor que la SECAB se apropió indebidamente, generando con ello el presunto peculado.

Conforme a este informe policial, los intereses generados son por valor de \$45.739.724,72 y según el mismo informe, la SECAB reintegró el valor de \$40.607.752,00, precisando que el faltante de intereses generados, es por la suma de \$5.131.972, es decir, según los medios de prueba, se tiene un peculado por más de cien millones, otro por más de cuarenta y cinco millones, otro por cinco millones; lo anterior significa que no se ha establecido el verdadero valor que la SECAB supuestamente no reintegró.

Todo lo anterior, según su criterio, comporta una violación al debido proceso, pues el defensor de oficio que le fue asignado a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO guardó silencio y «aceptó que se liquidaran intereses y además se indexara el valor de esos intereses conculcando así la ley vigente».

Por lo anterior, afirma que su poderdante no estuvo debidamente representado, por lo que solicita que se revoque la sentencia o en su defecto se decrete la nulidad desde la fecha de liquidación del presunto peculado a través del informe de policía n.º 9-76118 para de esa forma, poder objetarlo.

De otra parte, el recurrente solicita que, en el evento de encontrarse probada la responsabilidad penal de su prohijado, se dé aplicación al artículo 38 de la Ley 599 del 2000 y se conceda la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión.

En línea con lo anterior, mediante memorial radicado el 17 de octubre de 2024, esto es, dentro del término concedido para sustentar la alzada, el apoderado de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO presentó una ampliación al recurso de apelación.

En dicho escrito, señaló que tan solo hasta ese día recibió el acta de no ejecución de la Carta de Acuerdo 002 de 2006, suscrita el 8 de febrero de 2007 por el gobernador del Departamento del Putumayo, Jesús Fernando Checa Mora, y el director general de cooperación como delegado para la suscripción de liquidación de los convenios de cooperación y asistencia técnica, cartas de acuerdo y documentos de proyecto, Sebastián Zuquilanda Peralvo. En razón a ello, comprobantes dos de egreso por \$2.294.955.579 (monto girado por la gobernación) y \$8.907.993 (correspondientes a rendimientos financieros).

Con esto, señala el recurrente, se demuestra que la SECAB reintegró al Departamento del Putumayo aquello que fue acordado por las partes, esto es, «el valor del dinero transferido por la gobernación más el valor de los rendimientos financieros correspondientes» lo que, en su sentir, evidencia

que no hubo detrimento patrimonial ni responsabilidad de su prohijado.

Por tanto, solicita tener como prueba dichos documentos y revocar la sentencia impugnada.

28. El apoderado de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS plantea dos argumentos en su escrito de impugnación:

28.1 Frente al error de tipo vencible

El defensor sostiene que el *a quo* cometió un error al considerar que, a partir de la experiencia de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS como servidor público, se podía inferir que este poseía un conocimiento normativo sobre los contratos o convenios con entidades u organismos internacionales, en los cuales se comprometen recursos del presupuesto general de la Nación o de los entes territoriales.

Para la defensa, el yerro se presenta porque tan solo hasta el 16 de marzo de 2004, con la sentencia C-294 de esa anualidad, la Corte Constitucional aclaró cuál era la interpretación adecuada del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, un tema que era bastante complejo hasta el punto en que fue necesario que la Procuraduría General de la Nación expidiera la Directiva 0010 del 21 de mayo de 2004 a través de la cual presentó sus consideraciones frente a la providencia antes aludida.

En este sentido, el defensor sostiene que el análisis realizado por el juez de primera instancia, basado en la experiencia profesional de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS en la administración pública, omitió considerar que a su cliente no le era exigible un conocimiento específico en esa área, pues su defendido es arquitecto de profesión y el cargo que ocupaba se centraba en actividades de planeación de proyectos, por lo que su formación no le permitía conocer en detalle las exigencias técnicas de ese tipo de convenios.

Agrega que, en todo caso, sobre la interpretación del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 surgieron múltiples discusiones y no fue sino hasta que la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación aclararon su alcance que se zanjó la discusión; sin embargo, ello no sucedió para la fecha en la que se inició el proceso de contratación estatal, pues para esa calenda, no había certeza sobre cómo podía actuarse.

Dicho todo lo anterior, considera que existe un error de tipo vencible, pues gran parte del proceso de contratación con la SECAB se dio antes de que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS fuera contratado por la gobernación, por lo que dicha actividad debía ser vigilada por la oficina jurídica, lo cual generaba confianza sobre la legalidad del asunto y que no existía irregularidad en el marco normativo aplicable.

Por tal motivo, a través de la Resolución 0188 del 15 de febrero de 2006, actuando como delegatario con funciones de gobernador del departamento del Putumayo y con la única

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

finalidad de ejecutar los proyectos contratados, reconoció y

ordenó pagar a la SECAB la suma de \$2.914.508.105,58,

pues su actuar se soportaba en una confianza legitima frente

a todo el proceso que se llevó a cabo en cabeza de la oficina

jurídica de la gobernación.

Dicho esto, en su criterio, RENZO ALFONSO LEÓN

VARGAS «actuó bajo una falsa sensación [de] seguridad en

donde creía no estar incurriendo en un tipo penal con la orden

de pago emitida a [la] SECAB» error que no puede ser

reconocido como invencible porque para el momento de los

hechos podía superar ese estado «con un esfuerzo suficiente

para entender las reglas bajo las que se debía guiar la

contratación de la SECAB, dentro de las cuales está la

sentencia C-294 de 2004 (...) y la Directiva 0010 de mayo 21

de 2004 de la Procuraduría General de la Nación».

Pero, como le era exigible un actuar más diligente, de

acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 32 de

la Ley 599 del 2000, se encontraba inmerso en un error de

tipo vencible, el cual conlleva a que su conducta se tome

como culposa.

28.2 Frente al grado de participación

El defensor de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, luego

de presentar sus consideraciones dogmáticas frente a la

figura de la coautoría, afirma que tanto la Fiscalía como el a

quo, erraron en sostener que este ostenta la calidad de

coautor.

Para soportar su dicho, trae a cita el siguiente extracto de la sentencia recurrida, en la que se indicó que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS tenía por finalidad:

Perfeccionar el designio de su jefe el entonces Gobernador encargado Belnavis Barreiro transfiriéndolos y apoderándose de ellos en favor de terceros, dejando al Departamento huérfano de las garantías que hubiesen respaldado su manejo e inversión. Si se tiene en cuenta que al no estar acreditada la urgencia de entregar dineros a la SECAB, bien pudo esperar que el gobernador encargado se reintegrara a sus funciones.

A partir de allí, señala que la mera relación de amistad y/o confianza entre los dos funcionarios no puede ser un motivo para considerar que existía un acuerdo para permitir que un tercero se apropiara de recursos públicos.

Además, aduce, no puede desconocerse que entre RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS y FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO existía una relación de subordinación en razón al cargo, por lo que su prohijado no podía oponerse o rechazar el encargo que se le hizo como gobernador del Putumayo.

Agrega que, aunque se reproche que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS suscribió la Resolución 0188 del 15 de febrero de 2006 a través de la cual se reconoció y ordenó el pago de \$2.914.508.105,58 a la SECAB, no puede afirmarse que ello fuera parte de un plan mancomunado con FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, pues cuando procedió de esa manera, estaba recién posesionado en el cargo y se topó con una variedad de documentos que «habían sido

desarrollados, estudiados y tramitados por múltiples dependencias de la Gobernación del Putumayo para desembocar en una responsabilidad única de mi prohijado».

De igual forma, aduce que se ha insistido en que en el estudio de conveniencia redactado por RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS se incluyera un acápite en donde se exponían los riesgos de no contar con una póliza de cumplimiento; sin embargo, «hasta la fecha de suscripción de la Resolución 0188 del 15 de febrero de 2006 el señor LEÓN VARGAS no había tenido acceso directo a la documentación del Convenio, así como tampoco se encontraba dentro del resorte de sus funciones el analizar todos y cada uno de los documentos que debían cobijar y asegurar las obligaciones entre las partes», por lo que, dada la premura de su nombramiento y su subordinación respecto del gobernador, suscribió el acto administrativo en mención con la única finalidad de dar continuidad al proyecto.

Sobre este particular, argumenta que según fue testificado por la señora Nelly Perdomo, ya existían estudios administrativos previos al de conveniencia y oportunidad que elaboró RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, pues la misma Fiscalía puso de presente que existía un documento en el que se enlistaban cincuenta y cuatro proyectos que se ejecutarían bajo el amparo de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, lo cual, en su criterio, «refuerza la teoría que no podía descargarse la plena responsabilidad en mi prohijado».

Reitera que el hecho de que su prohijado hubiese ostentado cargos públicos, no significaba que tuviera conocimientos específicos como los dispuestos en la sentencia C-249 de 2004 o la Directiva 0010 del 21 de mayo de esa anualidad.

Por tanto, en su sentir, erró la Sala de primera instancia al manifestar que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS emitió la Resolución 0188 del 15 de febrero de 2006 mediando un acuerdo previo, por el solo hecho de desconocer la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la existencia de un Decreto de reciente aplicación.

En consecuencia, comoquiera que, según su criterio, el a quo limitó su argumentación en indicar que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS es coautor del delito de peculado por apropiación en favor de terceros porque conocía de manera directa y personal a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, si se elimina ese componente de amistad o confianza, no existe ningún elemento de prueba que permita demostrar o inferir la existencia de un plan común para la comisión del ilícito ni que conociera qué acto o aporte debía realizar BELNAVIS BARREIRO para la consumación del ilícito. Así pues, solicita revocar la decisión recurrida y que se absuelva a su prohijado.

VI. TRASLADO A NO RECURRENTES

29. La Fiscal Primera delegada ante esta Corporación solicitó confirmar el fallo impugnado. Para ello, dividió su intervención de la siguiente manera:

29.1 La apelación en relación con CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO

a. <u>Frente al tipo penal de contrato sin cumplimiento</u> <u>de requisitos legales</u>

Recordó que el recurrente adujo que el artículo 15 del Decreto 2170 de 2002 fue derogado por el Decreto 1896 de 2004 y que, con ocasión a ello, la conducta ilícita es inexistente. Sin embargo, para la delegada dicha apreciación es errada, pues la irregularidad que se le atribuyó se derivó del incumplimiento de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 131 de la Ley 80 de 1993 y, además, porque «precisamente lo que derogó el Decreto 1896 fueron las reglas establecidas para los contratos con organismos multilaterales cuando tenían por objeto el manejo de los recursos públicos».

Así pues, señala que, para la época de la contratación por la que se condenó a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO era imperativo que se acudiera a las normas que establecía la Ley 80 de 1993 y fue ello precisamente lo que se omitió.

Agrega la delegada que el impugnante se equivoca en la argumentación presentada respecto de la interpretación de la Sentencia C-249 de 2004. En su sentir no es acertado

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642

Segunda Instancia Ley 600 de 2000 Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

concluir que esa decisión autorizaba a suscribir contratos

con personas de derecho público internacional sin tener en

consideración las normas de la contratación pública nacional

y que solo aquellos que la SECAB celebrara debían atender

el contenido de la Ley 80 de 1993.

Para el ente acusador, en esa sentencia de

constitucionalidad se concluyó que «solo en aquellos casos en

los que los proyectos se financien exclusivamente con recursos

de los organismos internacionales, es posible acudir a las

normas de estas entidades para la formación de los

correspondientes contratos».

En consecuencia, considera que no encuentra sustento

legal o jurisprudencial el ataque formulado por la defensa,

por lo que solicita no acceder a sus peticiones.

En relación con la falta de pólizas para la ejecución de

la Carta de Acuerdo 002 de 2006, la Fiscalía argumenta que

es evidente que, cuando se comprometen recursos del erario,

el ordenador del gasto tiene la obligación de adoptar las

medidas necesarias para protegerlos.

Por lo tanto, afirma que la tesis defensiva que sostiene

que el marco jurídico aplicable al acuerdo contractual en

cuestión no es la Ley 80 de 1993 es errónea.

b. Frente al delito de peculado por apropiación

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

La delegada señaló que la argumentación presentada en

el recurso es «absolutamente errada». Para respaldar su

afirmación, indicó que, aunque la defensa sostiene que no

hubo apropiación de recursos públicos debido a que la

SECAB devolvió o reintegró los fondos que el Departamento

del Putumayo le giró, este hecho por sí solo no implica que el

«acto apropiador» no haya existido.

Explicó que, para determinar el monto de la apropiación

indebida, se realizaron los peritajes correspondientes, los

cuales podían ser impugnados por los sujetos procesales,

pero ello no sucedió, por lo que se consideran correctos.

Añadió que, en este caso, la apropiación no se analiza

en función del valor del contrato y sus intereses moratorios,

sino únicamente respecto al monto girado por el Ente

territorial y los intereses generados al ser gestionados en una

cuenta bancaria. Por lo tanto, lo señalado por el recurrente

corresponde a la liquidación de daños y perjuicios y no al

objeto material del delito.

c. Frente a la coautoría

La parte no recurrente manifestó su desacuerdo con el

criterio del impugnante. Desde su perspectiva, las

circunstancias que llevaron a deducir la participación de

Carlos Alberto Palacios Palacio fueron abordadas de manera

clara en la decisión de primera instancia.

Para ello, recordó que la decisión de primer grado concluyó que Carlos Alberto Palacios Palacio fue advertido por sus propios funcionarios sobre la improcedencia de suscribir el convenio con la SECAB, pero, aun así, continuó con el acuerdo contractual con el secretario del CAB. Por lo tanto, no tiene duda de que, sin el consentimiento de cada una de las partes, no se habría logrado el objetivo final.

Aclaró que, aunque no existe prueba directa de un acuerdo previo entre las partes para defraudar el imperativo legal que los obligaba a cumplir las normas contractuales vigentes para el sector público, el análisis realizado por el *a quo*, a partir de las pruebas documentales y testimoniales, permite concluir que necesariamente existió.

d. Frente a la solicitud de nulidad

La parte no recurrente sostiene que el hecho de que el anterior defensor no haya objetado el dictamen ni solicitado su aclaración no constituye, por sí mismo, un indicio claro de la falta alegada que dé lugar a la nulidad de la actuación.

Además, considera errónea la solicitud de la defensa en la que se pide la concesión de prisión domiciliaria para su defendido, ya que uno de los requisitos para otorgar este subrogado es que el delito por el cual se ha dictado la condena no sea uno de los establecidos en el numeral 2 del artículo 68 A de la Ley 599 de 2000.

29.2 La apelación de FABÍAN BELNAVIS BARREIRO

a. Frente a la naturaleza jurídica del CAB

En relación con este tema, señaló que, aunque la defensa no comparta el criterio de la Sentencia C-249 de 2004, el órgano de cierre constitucional se pronunció sobre la posibilidad de someter los contratos con organismos internacionales a sus propias normas y en esa providencia, se estableció que ello solo es posible cuando los recursos provienen exclusivamente de esas entidades.

A continuación, la Fiscalía expresó su desacuerdo con la alegación de la defensa de que FABIÁN BELNAVIS BARREIRO firmó un convenio de cooperación y no un acuerdo para la administración de recursos.

En su opinión, aunque la denominación del acuerdo pueda llevar a considerar que se trata de un convenio de cooperación, la sentencia de primera instancia realizó un análisis de las obligaciones asumidas por cada una de las partes. A partir de este estudio, concluyó que lo que en realidad se trataba era de entregar a la SECAB la administración y manejo de los recursos públicos que el Departamento del Putumayo tenía destinados para la ejecución de los proyectos «pues al aproximarse el término de la vigencia fiscal resultaba más ágil su inversión si se sometía a las normas contractuales de aquella entidad».

Destaca que la fuente de financiación del acuerdo contractual eran exclusivamente los recursos del

contratante, sobre los cuales la organización internacional descontaría un 4.5% por su gestión. Según su criterio, no puede ser más claro que, en lugar de cofinanciar los proyectos, la SECAB simplemente recibía un porcentaje por administrar los recursos girados por el departamento.

Aduce que el hecho de que el organismo internacional recibiera una contraprestación por las actividades que se comprometía a cumplir desnaturaliza por completo la figura del convenio. En su opinión, en este tipo de acuerdos, cada uno de los cooperantes realiza un aporte con el fin de cumplir un objetivo común, sin recibir un beneficio directo por su participación.

Por lo tanto, considera que en la sentencia impugnada se hizo claridad sobre las razones por las cuales se consideró que se trataba de un contrato de administración de recursos, lo que implicaba que no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993.

b. Frente al delito de peculado por apropiación

El Ente Acusador considera que, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, sí está demostrada la tipicidad. Para ello, aduce que, aunque el desembolso de los recursos fue realizado por RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS en virtud de una delegación de funciones, «es precisamente esa figura la que le atribuye una responsabilidad directa en los actos que el delegatario realice, en este caso sobre los recursos públicos, sin que por ello se pueda desligar de su función como

ordenador del gasto y garante de la protección de los recursos sobre los cuales se le ha confiado la administración».

Agrega que fue FABIÁN BELNAVIS BARREIRO quien comprometió los recursos públicos mediante la suscripción de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, actuación sin la cual no habría sido posible el giro del 100% de los rubros a la SECAB. Además, la Fiscalía advierte que el procesado no adoptó ninguna medida para proteger los dineros comprometidos, pues, al ampararse en la aplicación de normas que sabía no eran las correctas, dejó a la SECAB la administración de los dineros públicos sin contar con una garantía de cumplimiento, a pesar de que la ley lo exigía.

En conclusión, para la delegada, es evidente la participación directa de FABIÁN BELNAVIS BARREIRO en la apropiación de los dineros por parte de la SECAB, la cual, aunque se materializó posteriormente por otro gobernador encargado, no habría sido posible sin su actuación previa orientada a transferir dinero a esa Secretaría.

29.3 La apelación a nombre de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS

a. Frente a la existencia de un error vencible

La Fiscalía señala que no desconoce la complejidad de la administración pública, la cual requiere la participación de distintas dependencias de la entidad y se espera que los funcionarios actúen dentro del marco de la legalidad. Sin

embargo, indica que, en este caso, no se puede pasar por alto que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS fue el encargado, como secretario de infraestructura del departamento, de realizar y presentar al gobernador los estudios de conveniencia y oportunidad en los que se presentó como viable la Carta de Acuerdo 001 de 2005 y, además, adujo que no era necesario exigir la constitución de pólizas de cumplimiento.

En este contexto, para la Fiscalía, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS tenía pleno conocimiento, no solo de la ilegalidad de la modalidad contractual utilizada, sino también de que los recursos girados a la SECAB no estaban amparados, y, aun así, ordenó su entrega a la Secretaría.

b. <u>Frente a la inexistencia de los elementos de la coautoría</u>

La delegada señala que el defensor omite considerar en sus argumentos que no fue solo la amistad y la confianza entre RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS y FABIÁN BELNAVIS BARREIRO lo que fundamentó el grado de participación previamente mencionado.

Detalla que, inicialmente, se analizó el hecho de que fueron los estudios previos elaborados por ese procesado los que permitieron avanzar en el procedimiento ilegal de contratación, así como en la transferencia y apropiación de los recursos por parte de la SECAB. Por tanto, en su criterio, la sentencia de primer grado determinó que RENZO

ALFONSO LEÓN VARGAS tenía suficiente comprensión del proceso contractual, pues fue él quien lo recomendó, lo cual considera acertado.

Señala que no es cierto que la relación de subordinación entre RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS y FABIÁN BELNAVIS BARREIRO haya impedido que se negara a aceptar el encargo otorgado, pues nadie está obligado a asumir funciones para las cuales no tiene conocimiento o experticia. Según la Fiscalía, dado que fue precisamente LEÓN VARGAS quien sugirió, en los estudios realizados por él, contratar con la SECAB, no podía haber otra persona más adecuada para asumir el rol de gobernador encargado.

Por tanto, considera que es claro que existió un acuerdo entre los procesados para adelantar una contratación irregular y la entrega de los recursos a la SECAB y que su participación era necesaria para materializar la intención ilegal.

30. El Ministerio Público solicita en su intervención que se nieguen las pretensiones de los apelantes y, en su lugar, se confirme la condena en su integridad.

Inicialmente, señala que hay discusión sobre si el acuerdo de voluntades entre la SECAB y la Gobernación del Putumayo es un contrato y si se rige en todo o en parte por la Ley 80 de 1993. Al respecto, luego de recordar el contenido del artículo 13 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala que es claro que la Secretaría

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

en comento es un sujeto de derecho internacional y ello, en

principio, podría dar lugar a concluir que sus actos están

regidos por sus reglamentos internos.

Sin embargo, refiere el Ministerio Público, que la

Sentencia C-249 de 2004 condicionó el canon antes aludido

y señaló que cuando los contratos se financien con recursos

del presupuesto general de la Nación, a estos se les debe

aplicar la Ley 80 de 1993. En consecuencia, comoquiera que

está probado que los dineros que se comprometieron para la

ejecución de las Cartas de Acuerdo provinieron del erario, el

proceso contractual debió regirse por el Estatuto General de

Contratación de la Administración Pública.

Así pues, en su sentir, se demostró que al inciso cuarto

del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 se le dio un alcance

distinto «para canalizar la contratación a través de la

Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, quien sirvió de

intermediaria con el fin de eludir los principios de planeación,

transparencia y selección objetiva del contratista».

Luego de ello, presentó las siguientes consideraciones

frente a cada uno de los procesados.

30.1 Frente al reproche penal presentado contra

FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO

Estaría afincado en la entrega indebida que hizo para

que un tercero llevara a cabo las tareas que le competen a la

administración departamental, esto es, administrar los

recursos del Estado que le fueron entregados. Ello sumado a

que la SECAB cobraba como contraprestación un porcentaje,

lo que rompe la naturaleza de un convenio de cooperación o

interinstitucional.

Agrega que, en adición a lo expuesto, FABIÁN ALFONSO

BELNAVIS BARREIRO faltó al principio de planeación, pues

a los cinco días de recibir el mandato como gobernador,

celebró el Convenio Marco, por lo que debe responder «por

haberlo celebrado sin verificar el cumplimiento de los

requisitos esenciales» y, en especial, por cuanto no hubo un

estudio serio y ponderado que describiera la necesidad y

justificara la contratación con ese Organismo internacional,

así como la justificación de su valor, \$2.914.508.150.

Otro hecho que para la Procuraduría General de la

Nación hace evidente la falta al principio de planeación es

que la SECAB subcontrató la ejecución de los 54 proyectos

de los que se hizo responsable y estos no se desarrollaron, al

punto en que el porcentaje de ejecución de muchos de ellos

fue del 0%, lo que pone de manifiesto la improvisación con la

que se actuó.

En cuanto al tipo subjetivo del delito de celebración de

contrato sin cumplimiento de requisitos legales, el

Procurador advierte que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS

BARREIRO omitió verificar la satisfacción de los requisitos

esenciales del negocio jurídico que firmó, sin que fuera

excusa la proximidad del cierre fiscal, pues ello lo que generó

fue la inejecución de los proyectos y la pérdida de recursos al margen de que después se reintegraran.

30.2 En relación con la situación jurídica de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO

El Ministerio Público señala que, al igual que en el caso anterior, se utilizó la figura del convenio de cooperación con la SECAB para entregar la administración de recursos públicos a un tercero, quien sirvió de intermediario y coadministrador del patrimonio del Estado.

Así pues, para la Procuraduría, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO celebró el contrato sin verificar que cumpliera los requisitos legales esenciales exigidos, al punto en que adolecía de un estudio que justificara por qué era necesario contratar con la SECAB. De igual forma, refiere que tampoco se sabe de dónde surgió la estimación del valor de la Carta de Acuerdo 002 de 2006.

De lo antes expuesto, afirma que es posible concluir que se actuó con dolo, ya que de manera voluntaria omitió la verificación de los requisitos legales. Hecho que se le hace evidente ante el conocimiento que tenía sobre las irregularidades en la ejecución de la Carta de Acuerdo 001 de 2005.

Advierte que la responsabilidad de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO no se puede diluir bajo la excusa de que actuó al amparo de su equipo de trabajo, pues el principio de

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

confianza no tiene aplicación en este caso, ya que la

Constitución y las leyes le imponían la obligación de ser

extremadamente cuidadoso y cauteloso frente al manejo y

administración del patrimonio público.

Refiriéndose de manera conjunta a FABIAN BELNAVIS

BARREIRO y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, el

Ministerio Público considera que ambos son responsables del

tipo penal de peculado por apropiación.

Para soportar lo anterior, recordó que dentro del

expediente obra el dictamen pericial n.º 9-76118 elaborado

por una contadora pública en el que se concluyó que el

departamento del Putumayo sufrió un detrimento por valor

de \$4.336.986.712 con ocasión de la celebración de las

Cartas de Acuerdo 001 y 002.

A partir de allí, considera que ambos, actuando como

gobernadores comprometieron sumas altas del presupuesto

de ingresos del departamento, los cuales, como era su

obligación constitucional y legal, debían proteger y custodiar.

Sin embargo, lo que hicieron fue entregar miles de millones

de pesos a un tercero para que éste los administrara sin

contar siquiera con una garantía. Ese actuar, dice la

Procuraduría, revela el dolo.

30.3 En relación con la situación jurídica de RENZO

ALFONSO LEÓN VARGAS

El Ministerio Público aduce que es claro que como ordenador del gasto ha debido ser cauteloso y prevenido. No obstante, actuó de manera desinteresada y permitió, de manera dolosa, que el dinero saliera de las arcas del Estado e ingresara a manos de particulares, causando así un detrimento patrimonial y perjuicios a la comunidad que esperaba la realización de las obras proyectadas.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

31. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 235 de la Constitución Política, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS por haber sido promovidos en contra de la sentencia proferida el 3 de octubre de 2024 por la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

32. Problema jurídico

32.1 Corresponde a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los parámetros que surgen del curso de la actuación y lo expuesto en los recursos de apelación, determinar si las conductas atribuidas a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS configuran los delitos de contrato sin cumplimiento de

requisitos legales y peculado por apropiación agravado, en concurso heterogéneo. En consecuencia, resolver si se mantiene la sentencia condenatoria o se procede a su revocatoria, según las solicitudes presentadas.

- **32.2** Para ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 204 de la Ley 600 del 2000 y, en atención al principio de limitación, la Corte solo puede pronunciarse sobre el tema de la apelación. Por eso, el estudio se concretará en los puntos de inconformidad, sin perjuicio de que el análisis pueda extenderse a temas vinculados directamente al objeto de censura.
- **32.3** Dicho lo anterior, en el presente asunto no es objeto de discusión:
- (i) La calidad de servidores públicos de los procesados para la fecha de ocurrencia de los hechos.
- (ii) Que, en ejercicio de sus funciones, fungiendo como gobernador encargado de Departamento del Putumayo, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO tramitó y celebró el Convenio Marco del 22 de diciembre de 2005 y la Carta de Acuerdo 001 del 29 siguiente.
- (iii) Que, en ejercicio de sus funciones, en su condición de secretario delegatario con funciones de gobernador del Departamento de Putumayo, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS mediante Resolución No. 0188 de febrero 15 de 2006, reconoció y ordenó pagar a la SECAB la suma de

\$2.914.508.105,58 en virtud de la Carta de Acuerdo 001 de 2005.

(iv) Que, en ejercicio de sus funciones, actuando como gobernador electo del Departamento del Putumayo, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO tramitó y celebró la Carta de Acuerdo 002 del 25 de octubre de 2006.

(v) Que, en ejercicio de sus funciones, actuando como gobernador electo del Departamento del Putumayo, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO mediante Resolución 1668 del 7 de noviembre de 2006 ordenó cancelar a favor de la SECAB la suma de \$2.494.955.579 por concepto de pago del 100% de la Carta de Acuerdo 002 de 2006.

32.4 Así pues, la metodología que empleará la Sala será la siguiente: inicialmente, se resolverá la solicitud de nulidad planteada por uno de los recurrentes; luego, en caso de ser necesario, la Corte analizará si se trasgredió el principio de congruencia conforme alegó uno de los extremos procesales; finalmente, estudiará si se encuentran configurados los elementos del tipo de las dos conductas punibles atribuidas a los procesados.

33. Consideraciones sobre la solicitud de nulidad por deficiente defensa técnica

La institución jurídico procesal de las nulidades tiene como finalidad salvaguardar el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, cuando alguna actuación se ha desviado de las formas propias establecidas en las normas

instrumentales. Su objetivo, tras constatar la anomalía, es restablecer los derechos y garantías de las partes e intervinientes.

En ese sentido, el artículo 457 de la Ley 906 de 2004 consagra como causal de nulidad el desconocimiento del derecho de defensa o del debido proceso en aspectos sustanciales.

Quien la alegue deberá: (i) identificar la irregularidad sustancial que vicie la actuación; (ii) concretar la forma en que ésta afectó el debido proceso o el derecho a la defensa; (iii) precisar la fase en que se produjo; (iv) demostrar la concurrencia de los principios que rigen las nulidades en el caso concreto; y (v) señalar el momento a partir del cual debe reponerse la actuación. (CSJ AP4939-2022, 26 oct. 2022, rad. 60.470; CSJ SP3203, 26 ago. 2020, rad. 54124; CSJ AP, 28 sep. 2011, rad. 37043, entre otros).

Como la nulidad es el dispositivo intraprocesal que con mayor intensidad controla las actuaciones, debe aparecer plenamente justificada y, es para ello que se han desarrollado los criterios que la rigen.

En ese orden, podemos diferenciarlos por su carácter positivo o negativo. En los primeros, se distinguen: (i) quien alegue la nulidad está en la obligación de acreditar que la irregularidad sustancial afecta las garantías constitucionales de los sujetos procesales o desconoce las bases fundamentales de la investigación o el juzgamiento -

trascendencia- y (ii) puede convalidarse con el consentimiento expreso o tácito del sujeto perjudicado, salvo algunas excepciones -convalidación-.

En la segunda categoría, se hallan: (i) que otros mecanismos diseñados al interior del proceso para la garantía de los derechos fundamentales no resulten suficientes e idóneos para subsanar la irregularidad - residualidad-; (ii) no puede invocarlas el sujeto procesal que con su conducta haya dado lugar a la configuración del motivo invalidante -protección- y (iii) no se anulará un acto cuando cumpla la finalidad para la que estaba destinado, dado que las formas no son un fin en sí mismo, siempre que no haya transgresión de alguna garantía fundamental de los intervinientes en el proceso -instrumentalidad-.

Entonces, la declaratoria de nulidad es una medida de carácter excepcional, aplicable cuando se muestra como la única opción para rehacer la actuación ante la ocurrencia de una irregularidad que afecta en forma relevante derechos fundamentales o garantías procesales.

34. En el presente asunto, el apoderado de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO afirma que el anterior defensor de su prohijado no ejerció en debida forma el mandato encargado, pues omitió objetar o solicitar aclaraciones al dictamen pericial aportado por la Fiscalía General de la Nación y ello, en su sentir, trasgredió sus garantías fundamentales.

Sin embargo, para la Sala, el reproche no ostenta la

categoría de ser trascendente, ya que, aunque el recurrente

indicó que con la invalidación de la actuación pretende

impugnar el dictamen pericial mencionado, no especificó los

motivos por los cuales considera que se vulneraron las

garantías de su poderdante.

Simplemente se limitó a citar diversos precedentes

jurisprudenciales para argumentar que no es posible liquidar

intereses y, al mismo tiempo, ordenar la indexación de ciertos

rubros, señalando, a partir de ahí, que hubo una deficiencia

en la defensa técnica, dado que, de manera tácita, se aceptó

esa indebida acumulación de conceptos. Sin embargo, omitió

acreditar de qué manera, con su justipreciación, la decisión

adoptada por el fallador de primera instancia fuese diferente.

Al respecto, es preciso recordar que el juicio de

trascendencia no opera en abstracto y es insuficiente señalar

errores que, de ser suprimidos, especulativamente podrían

conducir a diferentes resultados procesales, sino que la

censura ha de poner de manifiesto, con especificidad, cómo

la subsanación del error conduciría a variar el sentido de la

decisión.

Además, no puede pasar inadvertido que durante toda la

actuación penal el procesado contó con la representación de un

profesional del derecho, quien estuvo presente a lo largo de cada

una de las audiencias previstas en el ordenamiento jurídico y el

hecho de que el actual defensor considere que existía una mejor

defensa frente a un punto en particular, no puede ligarse a una

73

buena o mala defensa técnica. Ello, a lo sumo, atendería a una mera disparidad de criterios que, en manera alguna, afectan las garantías del procesado.

En consecuencia, la solicitud de nulidad deprecada por el apoderado de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO no está llamada a prosperar.

35. Consideraciones sobre la trasgresión al principio de congruencia

35.1 El apoderado de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO argumenta que existe una trasgresión al principio de congruencia pues en la sentencia recurrida se señaló la existencia de un detrimento patrimonial por \$107.032.942,12; sin embargo, ello en su criterio es imposible «en tanto que la deuda por rendimientos financieros que no está determinado por Carta de Acuerdo celebrada con la SECAB, los plazos son diferentes, ergo los rendimientos financieros también».

Al respecto, el principio de congruencia demanda entre la resolución de acusación y la sentencia, la existencia de una adecuada relación de conformidad en los aspectos personal (sujeto en contra de quien se elevan cargos), fáctico (hechos y circunstancias) y jurídico (modalidad delictiva), como claro mecanismo con el que se propende porque el procesado no se vea sorprendido con sindicaciones que allí no consten.

En ese sentido, entre el contenido de la resolución de acusación y la sentencia rige el principio de congruencia, cuya característica primordial radica en la imposibilidad de variar la atribución fáctica. Sobre este particular, la Sala⁶ ha enseñado lo siguiente:

En ese sentido, es necesario recordar que el principio o garantía de congruencia entre sentencia y acusación, constituye base esencial del debido proceso, de una parte, porque el pliego de cargos es el marco conceptual, fáctico y jurídico de la pretensión punitiva del Estado, y de otra, porque a partir de la acusación el procesado puede desplegar los mecanismos de oposición inherentes al ejercicio de su derecho de defensa, amen que con base en esta obtiene la confianza de que, en el peor de los eventos, no recibirá un fallo de responsabilidad por aspectos no previstos en esa resolución (...)

Ciertamente, la congruencia implica la conformidad entre la sentencia y la acusación, fundada en la relación de causalidad que debe existir entre ellas, tanto en el aspecto fáctico, como en el personal y jurídico. La personal exige que exista conformidad entre los sujetos a que se refiere la acusación y los de la sentencia; la fáctica hace referencia a la identidad que debe existir entre los hechos consignados en la acusación y la sentencia, es el núcleo esencial de la acusación y no puede ser cambiado ni extralimitado; y la jurídica impone la correspondencia entre la calificación expuesta en la acusación y la sentencia.

La congruencia fáctica es una condición absoluta, en la medida que los sujetos y los supuestos de hecho de la sentencia deben ser necesariamente los mismos de la acusación; en cambio, la jurídica es relativa, por cuanto el desarrollo de la jurisprudencia en nuestro país ha permitido que el fallador pueda condenar por una especie delictiva distinta de la imputada en el pliego de cargos (...)".

35.2 Para el caso que nos ocupa, no advierte la Sala ninguna trasgresión a dicho principio. Aunque en criterio del recurrente existan imprecisiones entre la acusación y la sentencia condenatoria en la cuantificación de perjuicios, lo

75

⁶ CSJ - SP14488-2015, 21 oct. 2015, Rad. 42.339; SP-13448-2016, 20 sep. 2016, Rad. 48.262; SP1326-2018, 9 may. 2018, Rad. 51.653. *Entre otras*.

cierto es que durante la actuación penal no hubo indefensión sobre dicha temática.

Según se extrae del recuento fáctico contenido en la acusación, a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO le fue reprochado su actuar así:

Ahora bien, en cuanto a la conducta del Gobernador Palacios Palacio, dispuso el reconocimiento y pago de \$2.494.955.579.00, de conformidad con la certificación de la Tesorera General del Departamento expedida el 27 de marzo de 2008 aunque la suma fue reintegrada por la SECAB el 14 de febrero de 2007, aún con parte de los rendimientos financieros, es lo cierto que el reintegro se hizo en virtud de un acto de persona distinta del sindicado, valga decir del siguiente Gobernador, quien al menos forzó una liquidación parcial. Pero la consecuencia de la actuación del sindicado es que el dinero salió de las arcas del Departamento y permaneció en las de terceras personas, causando perjuicios al ente territorial tasados por la contadora en su dictamen pericial, en la suma de \$107.032.940.12 y, de contera, generando daños a la comunidad, como quiera que las obras que debían desarrollarse en los 13 proyectos previstos, simplemente no se ejecutaron.

Su empeño por trasferir los recursos públicos a la SECAB traspasó las barreras que le propusieron sus propios Secretarios, compañeros de gobierno, servidores de Presupuesto, como la negativa de Libardo Padilla quien como Secretario de Educación ostentaba la condición de ordenador del gasto en esa materia, en cuyo caso, la herramienta de la que echó mano el señor Palacios Palacio indica su protervo fin, cuando optó por relevarlo de tal manejo, para regresarlo a la figura del Gobernador, tal como fue informado a la Fiscalía en el testimonio del señor Ignacio Libardo Padilla, retornando al primer mandatario la facultad de ordenar el gasto en el área educativa, a consecuencia de lo cual, en la Resolución 1668 de 7 de noviembre de 2006 como Gobernador, reconoció y ordenó el pago a la SCAB (sic)

Posteriormente, en la sentencia de primera instancia, el *a quo* se refirió a la cuantificación de perjuicios atribuibles a

CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO en los siguientes términos:

Como quiera que respecto a PALACIOS PALACIO, la tasación de perjuicios está fundada en el informe de policía judicial No. 9-76118 de fecha 1 de agosto de 2016, es preciso señalar que para fijar el monto de «\$107.032.940.12» como detrimento patrimonial, la perito liquidó los intereses corrientes por el tiempo que duraron los \$2.494.955.579,00 consignados por el departamento contratante a la SECAB [28-11-2006 al 14-02-2007], que le arrojó la suma de \$86.347.476,72, a lo cual descontó los rendimientos reconocidos por esta [\$8.907.993.00 + \$31.699.759.00], reduciendo los intereses causados a \$45.739724,72, a lo que le agregó \$61.293.214,40 por indexación.

Factores que sumados le sirvieron a la perito de la Fiscalía para señalar que: «El valor del detrimento sufrido por el Departamento de Putumayo con ocasión del Acuerdo No. 002/2006 celebrado con la secretaría Ejecutiva del convenio Andrés Bello – SECAB, **es por valor total de \$107.032.940,12**.» (Negrillas de texto)

Informe pericial, que al estar soportado en argumentos similares a los expuestos cuando se estudió el presunto detrimento patrimonial imputado a Belnavis Barreiro y León Vargas, la Sala se remitirá a lo allí analizado para no tomarlo en consideración. Además, en esta oportunidad se tuvo en cuenta un abono efectuado por la SECAB a lo adeudado al departamento, el cual no podía entenderse como rendimientos financieros.

Lo anterior adquiere más relevancia si se tiene en cuenta que, como lo puso de presente la doctora Ruby Anabelly Ospina Aprarez, tesorera del departamento de Putumayo, en el oficio SF-TGD-03-0156 de marzo 27 de 2008, por concepto de la Carta de Acuerdo 002 de 2006, del valor girado por el departamento a la SECAB, esto es, \$2.494.955.579, esta última devolvió la suma de \$2.503.863.572, valores que como ya se dijo fueron ratificados por la misma funcionaria en el oficio SH368 de noviembre 24 de 2010.

De esta manera, no está demostrado lo relativo a los perjuicios causados con ocasión a la suscripción y pago de la Carta de Acuerdo 002 de octubre 25 de 2006, pues, los recursos ingresaron al departamento con sus respectivos rendimientos financieros, independientemente que haya sido por las gestiones adelantadas por el entonces gobernador del departamento de Putumayo, Jesús Fernando Checa Mora, por lo que, por este concepto no será condenado CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO.

Visto lo anterior, para la Sala es claro no solo que existe congruencia entre lo acusado y aquello que fue objeto de condena por perjuicios, sino que además fue un asunto sobre el que las partes se pudieron pronunciar en el trascurso del proceso cuestionando o rebatiendo el informe pericial presentado por la Fiscalía. Cosa distinta es que teniendo esa oportunidad no se haya hecho y ahora pretenda hacerse ver como una trasgresión de las garantías fundamentales del procesado.

En ese orden de ideas, dado que no se evidenció ningún yerro que haya conducido a una situación de indefensión ni se realizó modificación fáctica o jurídica alguna, el argumento relativo a la vulneración del principio de congruencia carece de fundamento.

36. Del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales

36.1 En atención a lo resuelto en la sentencia de primer grado⁷ y a la fecha de ocurrencia de los hechos que aquí nos ocupan⁸, la normatividad aplicable al presente asunto será el original artículo 410 de la Ley 599 del 2000, el cual define la conducta típica analizada de la siguiente manera:

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

⁷ Se dispuso no dar aplicación a los incrementos punitivos de la Ley 890 de 2004.

⁸ Entre los meses de diciembre de 2005 y noviembre de 2006.

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.

De la lectura de la norma en comento, se extrae que los elementos del tipo penal objetivo refieren la concurrencia de un sujeto activo, servidor público, que en ejercicio de sus funciones incurra en la conducta compuesta alternativa de: (i) tramitar; (ii) celebrar o (iii) liquidar determinado contrato, sin observancia de sus requisitos legales esenciales.

Según se evidencia de los textos normativos y lo tiene decantado la Sala, el juicio de reproche no abarca las irregularidades que se puedan presentar en la etapa de ejecución de los contratos (Cfr. CSJ SP004-2023, rad. 62766 y SP082-2023, rad. 59994).

Con esta conducta punible, el legislador pretende que en la contratación pública se salvaguarden los principios que orientan la función administrativa, los cuales se encuentran descritos en el artículo 209 de la Constitución Política: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, al margen de subjetivismos, caprichos o intereses particulares que contrarían el interés general. (Cfr. CSJ SP1138-2022, rad. 59738 y SP082-2023, rad. 59994).

Por tratarse de un tipo penal en blanco, en la medida en que sus ingredientes normativos remiten a normas del ordenamiento jurídico ajenas al área penal, su estructuración requiere complementarse con disposiciones

constitucionales, legales y reglamentarias, pues sólo de esta manera es posible precisar el alcance del concepto «*requisitos esenciales*» al que aludió el legislador.

También se evidencia que el requisito legal del contrato cuya violación configura la conducta punible y que tiene lugar en las etapas de tramitación, celebración o liquidación, debe tener la característica de «esencial». Es decir, no cualquier yerro o incumplimiento en las formalidades establecidas en las normas aplicables de contratación estatal configura este delito. Al respecto, la Sala ha determinado que:

A efectos de facilitar la identificación de los requisitos sustanciales de un contrato, deben atenderse los criterios derivados de la teoría general del negocio jurídico (SP17159-2016, nov. 23, rad. 46037), según los cuales se tienen por tales: (i) «aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno o degenera en otro contrato diferente» (art. 1501 C.C.); (ii) los que de ser incumplidos conllevan la nulidad absoluta del contrato estatal (art. 44 L. 80/1993); y, (iii) en especial, las formas legales que materializan uno o varios principios de la contratación pública (arts. 23-26 y 29, ibidem) (CSJ SP3478-2021, rad. 53219).

La Corte ha precisado que, de acuerdo con la descripción típica del artículo 410 del Código Penal, «la punibilidad de la conducta del servidor público no se predica de la totalidad de las fases contractuales»⁹. Uno es el comportamiento aludido con el primer verbo rector, conforme al cual se reprocha tramitar el contrato sin observar los requisitos legales esenciales. Mientras que, en lo atinente a las conductas de celebrar y liquidar, la censura se centra en no verificar el

 $^{^9}$ CSJ SP 185-2024 14 feb. 2024, rad. 58661, CSJ 9 feb. 2005, rad. 21.547, SP 23 mar. 2006, rad. 21.780, SP513-2018, rad. 50.530 y SP5505-2019, rad. 55.036

cumplimiento de los presupuestos legales propios de cada una de dichas etapas.

Así, la *tramitación* corresponde a la fase precontractual y hace alusión al acatamiento de los pasos que de forma secuencial prevé el ordenamiento jurídico desde el inicio del proceso hasta la suscripción del contrato.

Por su parte, la *celebración* significa formalizar el convenio para darle nacimiento a la vida jurídica, esto es, perfeccionarlo a través de las ritualidades legales esenciales (artículo 41, inciso 2°, de la Ley 80 de 1993).

Finalmente, la *liquidación* atañe a una actuación administrativa que se surte luego de la terminación del contrato, en cuyo desarrollo las partes constatan en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones a cargo de cada una, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto derivado de su ejecución¹⁰.

La particular caracterización de la fase de celebración ha sido destacada por la jurisprudencia de esta Sala, así:

Es evidente la diferencia establecida por el legislador entre el reproche al servidor que tramita el contrato irrespetando los requisitos legales sustanciales y el que lo celebra o liquida omitiendo comprobar el cumplimiento de los presupuestos consustanciales a cada una de las etapas del proceso contractual, distinción consecuente con la forma como la administración perfecciona la función contractual.

La celebración de un contrato encierra la realización de una serie

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sec. 3^a, Sub. B, sent. 29.2.2012, exp. 19.371.

de actos por distintos órganos, conectados en una relación antecedente consecuente. De esta manera previó el actuar de los servidores públicos de rango medio que intervienen en el trámite de los contratos mediante desconcentración, y el de quien por virtud de sus atribuciones legales están facultados para celebrarlos o liquidarlos a quienes exige una labor de supervisión, inexcusable por constituir garantía de legalidad del proceso. Ello descarta que el representante legal se limite a firmar sin revisar si los presupuestos sustanciales fueron cumplidos en todas las etapas del proceso.

La desconcentración opera en relación con los actos inherentes a la tramitación del contrato pero no respecto a su adjudicación no en relación con la celebración del mismo, aspectos que inciden en la concreción de la conducta punible.

En síntesis, la conducta exigida al titular de la función contractual se manifiesta en seleccionar y celebrar el contrato, sin comprobar que los servidores encargados de tramitar las distintas etapas del proceso contractual lo hicieron con apego a la ley¹¹.

En cuanto a la modalidad de la conducta punible, se trata de un tipo penal puramente doloso, ya que el Código Penal no establece que sea culposo o preterintencional. Por lo tanto, es necesario aplicar la regla contenida en el artículo 21 de dicha norma. Sobre el tema, tiene dicho la Sala lo siguiente:

La Corte tiene dicho que el elemento subjetivo del tipo dispuesto en el artículo 410 del Código Penal, resulta del simple hecho de celebrar el contrato sin acatar los principios y normas de carácter constitucional y legal que rigen la contratación administrativa, pues, el objeto de protección es el principio de legalidad en la contratación estatal¹².

De modo que, el comportamiento doloso de este delito se evidencia cuando, pese al conocimiento de los requisitos esenciales del contrato, ya sea en el *trámite*, en la *celebración* o en la *liquidación*, voluntariamente se decide no acatar los

¹¹ CSJ, AP 10 may. 2011, Rad. 34282, reiterada en AP7415-2015, 16 dic. 2015, Rad. 44401.

¹² CSJ SP, 21 jun. 2010, rad. 30677, SP, jun. 12 de 2013, rad. 35560 y SP460-2022, rad. 60939, entre otras.

principios y normas de carácter constitucional y legal que rigen la contratación estatal.

36.2 Visto lo anterior, a continuación, la Sala se ocupará de determinar si, como lo dispuso el fallador de primer grado, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO incurrieron en el tipo penal de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Para resolver el problema jurídico presentado ante la Corte, corresponde delimitar el marco normativo aplicable para la tramitación y celebración del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo. En este punto, la Sala verificará si, como se dispuso en la sentencia y en la acusación, debían seguirse los lineamientos de la Ley 80 de 1993 y atender las disposiciones contenidas en la Sentencia C-249, la Directiva 10 de la Procuraduría General de la Nación y los Decretos 1896 y 2166, todos de 2004, o si, como afirman los recurrentes, podía acudirse al reglamento interno de la SECAB por tratarse éste de un sujeto de derecho internacional.

37. El marco normativo aplicable al Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo

37.1 Lo primero que debe señalarse es que la Ley 80 de 1993 fue instituida para establecer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Puntualmente, el artículo 13 de dicha norma establece una regla general según la cual los contratos estatales se regirán por las

disposiciones civiles y comerciales, salvo en aquellas materias reguladas expresamente en esta ley.

Por tanto, corresponde al servidor público verificar si existen reglas específicas para el acto que pretende celebrar y, a partir de ello, aplicar las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dada la importancia de ese artículo para el presente asunto, a continuación, la Sala reproducirá el contenido vigente para la fecha de los hechos. Veamos:

Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.

Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia.

Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera.

Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

En lo que interesa a la Sala, salta a la vista que el inciso cuarto del artículo mencionado establecía la posibilidad de aplicar los reglamentos internos de los organismos multilaterales de crédito, de personas extranjeras de derecho público o de organismos de cooperación para los procedimientos de formación y adjudicación, así como para

las cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes en los contratos **financiados con sus recursos**.

Dicha disposición fue objeto de una demanda de constitucionalidad, la cual fue resuelta por la Corte Constitucional en la Sentencia C-249 del 16 de marzo de 2004, en la que se declaró exequible su contenido:

Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere con exclusividad a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, "(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes". Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña realización de los fines del Estado.

Ahora bien, como acertadamente lo expresa la Vista Fiscal, el inciso cuarto del artículo impugnado entraña un precepto especial de contratación, que por virtud de la misma ley 80 de 1993 permite la inaplicación del Estatuto de Contratación Pública en la hipótesis de los contratos relativos a fondos percibidos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismo de cooperación, asistencia o ayuda internacionales. Lo cual encuentra justificación en el hecho de que Colombia hace parte de esos organismos internacionales, como por ejemplo el FMI o el BID, y al hacer parte de ellos puede aceptar sus estatutos y régimen de contratación en cumplimiento de convenios, tratados y resoluciones de entidades supranacionales en los que el país ha participado activamente, como la ONU y la OEA, con sus filiales.

Por otra parte, -continúa la vista fiscal- nótese que en el caso de las donaciones la norma impugnada se ajusta al artículo 62 superior, cuando dispone que el destino de las donaciones para fines de interés social no puede ser variado a menos que el objeto de las mismas desaparezca. Por tanto no es razonable desconocer la voluntad de los donantes, la cual se puede plasmar en la decisión de que la entidad receptora acoja sus reglamentos, mediante los cuales pueda intervenir en la formación, adjudicación y ejecución de los contratos financiados con sus recursos.

Por consiguiente, de acuerdo con la interpretación asumida por esta Corporación el inciso cuarto del artículo acusado resulta constitucional. (Se destaca)

Luego, en la parte resolutiva de la sentencia antes aludida, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

(...) 3. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del cuarto inciso del artículo 13 de la ley 80 de 1993, en el entendido de que la discrecionalidad allí prevista sólo puede ejercerse válidamente, en relación con los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, esto es, en relación con contratos de empréstito, donación, asistencia técnica o cooperación celebrados por las respectivas entidades estatales con entes u organismos internacionales. (Subraya fuera del texto original)

37.2 Visto lo anterior, para la Sala no queda duda de que, al menos desde el 16 de marzo de 2004, la interpretación del inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 era bastante clara. La única forma de acogerse, en materia contractual, a los reglamentos internos de los organismos multilaterales de crédito, de personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional en todo lo relacionado con los procedimientos de formación y adjudicación, así como con las cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajuste, era que los recursos con los cuales se financiaran los contratos provinieran de esas entidades.

Además, dicho inciso no era aplicable cuando lo que se pretendía celebrar era un contrato de administración de recursos que las autoridades competentes no hubieran aforado legalmente a título de donación o empréstito.

De igual forma, a partir de ese pronunciamiento de constitucionalidad, el presidente de la República emitió el Decreto 1896 de 2004, por medio del cual reglamentó el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, de la siguiente manera:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 **solamente** los convenios o contratos **financiados con fondos** de los organismos multilaterales de crédito, o con recursos provenientes de donación o cooperación internacional de estos organismos, de personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia, o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

El mismo tratamiento se dará a los contratos o convenios financiados con recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones. (Se destaca)

Posteriormente, el 7 de julio de 2004, el presidente de la República expidió el Decreto 2166 de 2004 por medio del cual modificó el 1896 antes aludido en los siguientes términos:

Artículo 1°. El artículo 1° del Decreto 1896 de 2004 quedará así:

Los contratos o convenios financiados con recursos provenientes de empréstito y donación celebrados con organismos multilaterales de crédito, personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

El mismo tratamiento se dará a los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones.

Artículo 2º. Los contratos o convenios celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales soportados en instrumentos de cooperación internacional de los cuales haga parte la Nación, para el cumplimiento de objetivos de cooperación y asistencia técnica, podrán someterse a los reglamentos de tales organismos en todo lo relacionado con procedimientos de formación, adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Lo anterior sin perjuicio de los contratos con personas extranjeras de derecho público que se celebrarán y ejecutarán según se acuerde entre las partes.

Parágrafo. No se entenderán como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional aquellos cuyo objeto sea la administración de recursos.

Artículo 3º. Transitorio. Los contratos o convenios cuyo objeto sea la administración de recursos celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales con anterioridad al 17 de marzo de 2004, así como los contratos que en desarrollo de estos se suscriban, continuarán rigiéndose hasta su terminación, por los reglamentos de tales entidades, en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes.

Los contratos o convenios para la administración de recursos celebrados con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales con anterioridad al 17 de marzo de 2004, continuarán ejecutándose en los términos inicialmente pactados hasta el cumplimiento de su objeto y no podrán ser adicionados en recursos. (Subraya fuera del texto original)

Con fundamento en lo antes expuesto, los servidores públicos que quisieran celebrar convenios con organismos multilaterales de crédito o de personas extranjeras de derecho público, u organismos de cooperación debían tener en consideración dos factores: (i) el origen de los recursos con los que se financiaría el convenio; y/o (ii) la naturaleza del negocio jurídico.

Así las cosas, es claro que, para la fecha en que se tramitó y suscribió el Convenio Marco (22 de diciembre de 2005) y las Cartas de Acuerdo (29 de diciembre de 2005 y 25 de octubre de 2006), no solo existía una sentencia de constitucionalidad que zanjó la forma en la que se debía interpretar el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, sino que, además, dos Decretos reglamentaron su aplicación.

Ahora bien, debe aclararse que, contrario a lo sostenido por el apoderado de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, el marco normativo aplicable al Convenio Marco y a las Cartas de Acuerdo no estaba derogado.

Si bien es cierto que el artículo 15 del Decreto 2170 de 2002 establecía un procedimiento para la celebración de contratos con organismos multilaterales cuyo objeto fuera la administración de recursos públicos y que este fue derogado por el Decreto 1896 de 2004, no puede perderse de vista que, al momento de la tramitación y celebración del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo, estaba vigente el Decreto 2166 de 2004, por lo que era bajo los presupuestos de esta norma que debía surtirse el proceso de contratación.

Dicho decreto, aunque no establecía la forma en que debían tramitarse los acuerdos con los organismos internacionales, como lo hacía el derogado, sí contemplaba de manera clara que los contratos de administración de recursos no podían ser entendidos como convenios de cooperación y asistencia técnica internacional.

Por tanto, que se hubiese derogado el Decreto 2170 de 2002, en realidad no tuvo incidencia en la tramitación del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo, pues lo que fue objeto de reproche en la acusación y materia de condena, fue el hecho de llevar a cabo su celebración sin tener en consideración las restricciones normativas: (i) que los rubros con los que se financiaría provenían, exclusivamente, de las arcas del departamento y; (ii) que se celebrara un contrato de administración de recursos cuando no era permitido.

38. Aclarado entonces el panorama normativo, corresponde ahora analizar qué se pactó en el Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo para determinar si como lo sostienen los recurrentes, era posible someter su proceso de contratación al reglamento interno de la SECAB. Del análisis en mención, se extraerá la configuración o no del tipo objetivo del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

39. El contenido del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo – El tipo objetivo

Encuentra la Sala en el expediente que, el 22 de diciembre de 2005, el Departamento del Putumayo representado por FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO como gobernador encargado suscribió con la SECAB un "Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica" cuyo objeto fue consignado en la cláusula primera en los siguientes términos:

Cooperación y asistencia técnica para coadyuvar a la gestión de programas y proyectos viables, tanto de los diferentes sectores del Plan de Desarrollo Departamental, como otros que propendan por el fortalecimiento institucional de la Gobernación del Departamento de Putumayo.

Para lo que al presente asunto interesa, se destaca que los aspectos financieros del negocio en mención fueron regulados en la cláusula tercera así:

LA GOBERNACIÓN contribuirá para la ejecución del objeto de de Cooperación presente Convenio (sic) con provenientes de sus recursos, de fondos especiales a aquellos provenientes de Convenios Interadministrativos, institucionales o científicos y tecnológicos, o en su defecto recursos externos con plena identificación del origen y el destino específico en cada proyecto. La SECAB contribuirá con la asistencia técnica, administrativa y operativa y aportará recursos económicos de manera proporcional a los aportes destinados por LA GOBERNACIÓN directamente o mediante cualquier tipo de convenios, de acuerdo con lo que se determine por las partes en forma expresa en cada Carta de Acuerdo o en cada Documento de Proyecto. Los aportes que se determinen en uno de estos documentos, tanto de LA GOBERNACIÓN como de la SECAB, serán manejados por la SECAB, de acuerdo con sus reglamentos internos, las facultades del Acuerdo de Sede y lo que estipulen las partes. (Se destaca)

Bajo el marco delimitado en el Convenio, el 29 de diciembre de 2005, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO suscribió con la SECAB la Carta de Acuerdo 001 de esa anualidad, en la que se estableció el siguiente objeto:

Cooperación y asistencia técnica por parte de la SECAB para la ejecución del proyecto "[fortalecimiento al sector de infraestructura en los Municipios de Santiago, Colón, Sibundoy, San Francisco, Mocoa, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Villa Garzón, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Orito, Valle del Guamuez y San Miguel en el Departamento del Putumayo".

Número del Proyecto: Putumayo 001/05 Valor del Proyecto: \$3.005.159.160,78 Duración del Proyecto: Doce (12) meses

En dicha Carta, se pactó la forma en que se realizaría la traslación de recursos al patrimonio de la SECAB. Veamos:

100% a la aceptación de la presente Carta de Acuerdo. Queda entendido que la SECAB sólo comprometerá los valores requeridos para la debida ejecución del Convenio hasta por el monto de los recursos que se encuentren en su tesorería, provenientes del presente convenio.

Adicionalmente, se acordó que la SECAB descontaría por su gestión un porcentaje equivalente al 4.5% de cada uno de los aportes en dinero del Departamento del Putumayo. Al respecto se señaló:

La SECAB descontará el valor equivalente al 4.5% de cada uno de los aportes en dinero del DEPARTAMENTO, **por la gestión del objeto del convenio** en el marco de la cooperación y asistencia técnica ofrecida, los cuales serán descontados del ítem AIU del proyecto de inversión elaborado por la Gobernación del putumayo o de los recursos entregados por cooperación de la SECAB (Se destaca)

En línea con lo anterior, las partes acordaron que la SECAB realizaría un aporte económico para la ejecución de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, estimado en la suma de \$72.600.000, cuya distribución se realizaría en los siguientes términos:

8.1) La SECAB realizará aportes en efectivo a la Gobernación, provenientes de capital semilla del patrimonio de la SECAB. Estos aportes serán utilizados en un plan concertado para financiar actividades que apoyen el objeto del convenio o para el desarrollo institucional de la entidad, según se acuerde entre las partes. Valoración aporte \$29.300.000 las cuales deberán ser utilizadas por la entidad de manera proporcional a la ejecución del convenio. En estas actividades se incluirán los desplazamientos de los funcionarios de la SECAB que se requieran para acompañar y asesorar a los funcionarios de la Gobernación.

- 8.2) La SECAB podrá a disposición del Proyecto el Centro Cultural para la realización de eventos, seminarios o reuniones que se requería llevar a cabo para la ejecución del objeto del convenio, según las reglamentaciones que para el efecto tenga establecidas. Valoración del aporte: \$5.000.000
- 8.3) La SECAB aporta los servicios del Centro de Documentación del Convenio Andrés Bello para consulta bibliográfica especializada, préstamo interbibliotecario, conmutación bibliográfica a nivel nacional como internacional, así como su videoteca. Valoración del aporte: \$3.000.000
- 8.4) Con el propósito de garantizar la adecuada ejecución del proyecto objeto de la presente Carta de Acuerdo la SECAB pone a disposición de LA GOBERNACIÓN su capacidad de gestión, su poder de convocatoria, el respaldo institucional y financiero, y la optimización de los recursos por exenciones tributarias. Por otra parte, aportará su infraestructura técnica y administrativa, sistema de información gerencial, sistema de gestión de calidad, gestión contractual, gestión de pagos, gestión de informes (financieros, contables, contractuales, DIAN decreto 537 de Febrero 24 de 2004, informes especiales a los entes de control, etc) logística y conservación de documentos. Valoración del aporte: \$35.300.000

PARÁGRAFO Estas cifras solamente corresponden a una estimación que permite valorar los aportes de cooperación y asistencia técnica con los que la SECAB se compromete, por lo anterior con excepción del numeral 1.) no deben entenderse como un compromiso económico.

De otra parte, en lo que respecta a la Carta de Acuerdo 002 de 2006, cabe recordar que esta fue tramitada y celebrada el 25 de octubre de esa anualidad bajo la administración de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, actuando como Gobernador electo del departamento. En ella, acordó con la SECAB el siguiente objeto:

Cooperación y Asistencia Técnica de parte de la SECAB para ejecución del proyecto "[Fortalecimiento en infraestructura y dotación para las instituciones educativas oficiales en infraestructura para saneamiento básico y electrificación de los Municipios del Departamento del Putumayo

Número del Proyecto: Gobernación del Putumayo 002/06

Valor del Proyecto: Seis mil quinientos ochenta millones quinientos treinta mil doscientos diecinueve pesos con sesenta y siete centavos M/CTE (\$6.580.530.219,67)

Duración del Proyecto: Doce (12) meses

Frente al ingreso de los recursos al patrimonio de la SECAB, las partes convinieron lo siguiente:

El cien por ciento (100%) a la aceptación de la presente Carta Acuerdo. Queda entendido que la SECAB sólo comprometerá los valores requeridos para la debida ejecución del Convenio hasta por el monto de los recursos que se encuentren en su tesorería, provenientes de la presente Carta Acuerdo.

En lo que respecta a la contraprestación que recibiría la SECAB, se estableció que esta descontaría el 4% de cada uno de los aportes en dinero que hiciera la Gobernación:

La SECAB descontará el valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de cada uno de los aportes en dinero del DEPARTAMENTO, por la gestión del objeto del Convenio en el marco de la cooperación y asistencia técnica ofrecida, los cuales serán descontados del ítem AIU del proyecto de inversión elaborado por la Gobernación del Putumayo o de los recursos entregados por cooperación de la SECAB.

Respecto al aporte de cooperación y asistencia técnica de la SECAB, se estableció en el numeral octavo de la Carta de Acuerdo que este correspondería a \$133.000.000, discriminados de la siguiente manera:

8.1 La SECAB realizará en efectivo a la Gobernación un aporte por valor de \$40.000.000, provenientes a capital semilla del patrimonio de la SECAB. estos aportes serán utilizaos de manera proporcional a la ejecución del Carta Acuerdo (sic) en un plan concertado para financiar actividades que apoyen el objeto del proyecto, según se acuerde entre las partes.

8.2 La SECAB, como parte de la Cooperación y Asistencia Técnica orienta su apoyo al fortalecimiento de las capacidades

institucionales de las entidades con las que suscribe convenios, por lo que ha diseñado un programa general de cursos-taller de cooperación y asistencia técnica, durante los cuales se tratan temas de interés común para las entidades Colombianas. En el momento que la SECAB programe talleres durante la vigencia del convenio en temas relacionados con el objeto contractual invitará a la Gobernación del Putumayo para que participe de éstos. Valoración del aporte: \$5.000.000.

- 8.3 La SECAB pondrá a disposición del Proyecto el Centro Cultural para la realización de eventos, seminarios o reuniones que requiera llevar a cabo la Gobernación cuando estas tengan lugar en Bogotá, para la ejecución del objeto del convenio, según las reglamentaciones que para el efecto tenga establecidas. Valoración del aporte: \$5.000.000.
- 8.4 La SECAB aporta los servicios del Centro de Documentación del Convenio Andrés Bello para consulta bibliográfica especializada, préstamo interbibliotecario, conmutación bibliográfica a nivel nacional como internacional, así como su videoteca. Valoración del aporte: \$3.000.000.
- 8.5 Con el propósito de garantizar la adecuada ejecución del proyecto objeto de la presente Carta de Acuerdo la SECAB pone a disposición de LA GOBERNACIÓN su capacidad de gestión, su poder de convocatoria, el respaldo institucional y financiero, y la optimización de los recursos por exenciones tributarias. Por otra parte, aportará su infraestructura técnica y administrativa, sistema de información gerencial, sistema de gestión de calidad, gestión contractual, gestión de pagos, gestión de informes (financieros, contables, contractuales, DIAN decreto 537 de Febrero 24 de 2004, informes especiales a los entes de control, etc) logística y conservación de documentos. Valoración del aporte \$80.000.000

PARAGRAFO Estas cifras solamente corresponden a una estimación que permite valorar los aportes de cooperación y asistencia técnica con los que la SECAB se compromete, por lo anterior con excepción del numeral 1.) no deben entenderse como un compromiso económico (...)

De lo antes expuesto, para la Sala es claro que la fuente de financiación del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo serían los recursos del Ente territorial. Nótese cómo en el propio texto de dichos negocios se deja total claridad que ello sería así. Veamos:

En el Convenio Marco, las partes acordaron en la cláusula tercera que, para la ejecución del objeto, la Gobernación contribuiría «con aportes provenientes de sus recursos, de fondos especiales a aquellos provenientes de Convenios Interadministrativos, institucionales o científicos y tecnológicos, o en su defecto recursos externos con plena identificación del origen y el destino específico en cada proyecto».

Para la Carta de Acuerdo 001 de 2005 se estableció en la cláusula quinta que el origen de los recursos saldría del «presupuesto de inversión de la Gobernación de Putumayo (regalías, Estampillas Electrificación y A.C.P.M, etec), según certificado de disponibilidad presupuestal del documento anexo No. 2 que hace parte integral de este documento».

En el mismo sentido, en la Carta de Acuerdo 002 de 2006 se estableció también en la cláusula quinta que los recursos provendrían del «presupuesto de inversión de la Gobernación de Putumayo».

Ahora, constatado el expediente, observa la Sala que, según el comprobante de ejecución n.º 5 del 17 de febrero de 2006, para el pago de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, se utilizaron recursos provenientes de «regalías», «estampilla pro electrificación rural» y «estampilla pro desarrollo fronterizo».

Y, para el pago de la Carta de Acuerdo 002 de 2006, se utilizaron, según la Resolución 1668 del 7 de noviembre de

esa anualidad, recursos provenientes de «regalías petroleras, Ley 21 y del Sistema General de Participación».

Con ello, no queda duda que el marco normativo aplicable para la tramitación y celebración del Convenio Marco y de las Cartas de Acuerdo debía ser, necesariamente, la Ley 80 de 1993, pues al margen de que la SECAB realizara algún aporte económico, el musculo financiero del negocio provenía, en su totalidad del presupuesto territorial, es decir, este sería financiado con recursos públicos y no, con los del organismo internacional.

Así pues, para la Sala no hay duda de que se desconocieron las reglas de tramitación y celebración contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues se contrató de manera directa con una organización internacional cuando por expresa prohibición legal y jurisprudencial ello no era posible.

Según se ha visto, para que el trámite pudiera considerarse ajustado a derecho, debían observarse los lineamientos de la Ley 80 de 1993, estatuto que exige, como regla general, la realización de un proceso de licitación pública para la adjudicación de contratos estatales.

De otro lado, y aunque en este punto resulte innecesario dilucidar la naturaleza del Convenio Marco, para la Sala es claro que aun cuando las partes establecieron que se trataría de un convenio de cooperación y asistencia técnica, en realidad no lo fue.

Encuentra la Corte, después de analizar las particularidades del caso, que lo que en realidad se hizo fue disfrazar un contrato de administración de recursos como un convenio de cooperación para, de esa manera, burlar los procesos de selección de los contratistas que estarían destinados a ejecutar todo el banco de proyectos que luego, de manera ilegal, se transfirió a la SECAB.

Para arribar a esa conclusión, hay que partir del concepto de convenio de cooperación. Sobre este particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-239 de 2006 dijo lo siguiente:

Los convenios de cooperación técnica no son otra cosa que acuerdos especiales en virtud de los cuales una entidad nacional, internacional o extranjera, aporta bienes, servicios o recursos, sin contraprestación económica a cargo del Estado, para el diseño o implementación de planes, programas o proyectos de desarrollo. Al no ser contratos onerosos que tengan como contraprestación el pago de recursos públicos, los convenios de cooperación suelen estar regulados por normas especiales que establecen excepciones a las reglas de contratación administrativa e, incluso, a las normas tributaras o presupuestales.

Nótese que, desde su propia concepción, salta a la vista el yerro en el que se incurrió al momento de estructurar el Convenio Marco. Uno de los elementos principales en un convenio de cooperación es precisamente su falta de onerosidad; sin embargo, verificadas las Cartas de Acuerdo, quedó demostrado que, en relación con la 001 de 2005, la SECAB recibiría como contraprestación el 4.5% de los aportes que realizara el departamento y, en lo que respecta a la 002 de 2006, esa organización percibiría el 4%. Luego, es

claro que dicho convenio no se realizó a título gratuito, como está supuesto a suceder.

Además, como es natural, en los convenios de cooperación, el cooperante aporta bienes, servicios o recursos, según su objeto social o su misión. En este caso, el CAB es una organización con personería jurídica internacional para la integración educativa, científica, tecnológica y cultural. Entonces, si lo que se quería era sacar provecho de su existencia, necesariamente los proyectos que se debían ejecutar tenían que estar relacionados con los propósitos mencionados. Sin embargo, en el presente caso, la Sala encuentra lo siguiente:

En la Carta de Acuerdo 001 de 2005, se determinó que los proyectos a ejecutar serían:

- (i) Construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas y residuales.
- (ii) Construcción de acueductos en diferentes municipios.
- (iii) Construcción de alcantarillados en diferentes municipios.
- (iv) Construcción de instituciones hospitalarias de segundo nivel en diferentes municipios.
- (v) Ampliación de alcantarillados.

- (vi) Mejoramiento de la red vial urbana en diferentes municipios.
- (vii) Prevención y atención de desastres.
- (viii) Remodelación y expansión de redes eléctricas para la zona urbana y rural en diferentes veredas y municipios.
- (ix) Mejoramiento de la red vial secundaria.
- (x) Dotación de las instituciones hospitalarias de segundo nivel.
- (xi) Construcción de vías secundarias.
- (xii) Construcción de instituciones hospitalarias de primer nivel.
- (xiii) Reducción de riesgos en asentamientos humanos y protección de infraestructura.

Por su parte, en la Carta de Acuerdo 002 de 2006 se establecieron como proyectos a ejecutar los siguientes:

(i) Dotación de textos escolares en las áreas básicas y fundamentales a instituciones educativas de los municipios de Santiago, Colón y San Francisco.

- (ii) Construcción y dotación de nueve aulas y una batería sanitaria en la institución educativa, ciudad la hormiga, del municipio de Valle del Guamuez.
- (iii) Construcción de cinco aulas en la institución educativa San Francisco de Asís en el municipio de Puerto Asís.
- (iv) Dotación de mobiliario en varias instituciones educativas oficiales.
- (v) Construcción de restaurante escolar en la institución educativa rural, Alberto León Rojas, de la Inspección de Policía San Pedro, municipio de Colón.
- (vi) Construcción de un aula en el centro educativo rural Buena Esperanza, sede Alto Esmeralda, inspección de Santa Lucía, municipio de Puerto Guzmán.
- (vii) Terminación de batería sanitaria del centro educativo rural San José del Chunga, sede La Cabaña, municipio de San Francisco.
- (viii) Construcción de seis aulas en la institución educativa Ciudad Santiago, sede Uno, municipio de Santiago.

- (ix) Construcción de aulas escolares en el centro educativo rural Cascajo, sede Vereda El Cascajo, municipio de Santiago.
- (x) Construcción segunda etapa unidad sanitaria del centro etnoeducativo rural San Silvestre, municipio de San Francisco.
- (xi) Construcción aulas de clase en la institución educativa Almirante Padilla, sede principal, Municipio de San Francisco.
- (xii) Construcción unidad sanitaria en la institución educativa Almirante Padilla, sede principal, Municipio de San Francisco.
- (xiii) Adecuación de aulas regulares de la institución educativa Amazónica, sede central, municipio de Puerto Guzmán.

Con lo anterior, para la Sala salta a la vista la ilegalidad del Convenio Marco y de las Cartas de Acuerdo por los siguientes motivos:

(i) FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO celebró, de manera directa, un supuesto convenio de cooperación y asistencia técnica para la ejecución de proyectos de obra, infraestructura y dotación con una organización internacional educativa, científica, tecnológica y cultural

(ii) Según se vio, de conformidad con la sentencia de constitucionalidad ampliamente referida, no podía acudirse al inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 cuando la fuente de financiación del acuerdo con la organización internacional fueran recursos del tesoro nacional o territorial. En este caso, quedó probado no solo que el músculo financiero saldría de las arcas del departamento, sino que efectivamente dichos rubros se giraron a la SECAB.

(iii) En línea con lo anterior, el parágrafo del artículo segundo del Decreto 2166 de 2004, establecía sin lugar a duda, que no se entenderán como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional aquellos cuyo objeto fuera la administración de recursos.

En esta actuación, se probó que lo que en realidad se perseguía con la tramitación y celebración del Convenio Marco era la ejecución del presupuesto departamental a través de un tercero que se encargaría de realizar procesos de selección y contratación y, para ello, la gobernación trasladaría el dinero que presupuestalmente había apropiado para que la SECAB lo administrara y, además, cobrara por esa gestión. Para lograrlo, se disfrazó de convenio de cooperación a un contrato de administración de recursos, desconociéndose así la prohibición legal.

Lo anterior significa no solo que degeneró en otro contrato aquel que celebró, sino que, con su actuar, desconoció los principios que gobiernan la contratación estatal.

(iv) En la misma línea, la ilegalidad del Convenio Marco, se extiende hasta las Cartas de Acuerdo, pues era, a través de estas, que se determinaba cuáles eran los proyectos a ejecutar, el plazo, el valor y el porcentaje a pagar a la SECAB.

FABIÁN ALFONSO En medida, **BELNAVIS** esa BARREIRO y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO cuando decidieron continuar bajo los lineamientos establecidos en el Convenio Marco y suscribir las Cartas de Acuerdo, actuaron de forma contraria a los principios de la contratación pública, pues prescindieron de una modalidad de selección objetiva e igualitaria y, por el contrario, seleccionaron directamente a la SECAB como aquella organización que llevaría adelante diferentes proyectos que, como ya se vio, nada tenían que ver con su objeto y misionalidad.

Aunado a lo anterior, en la etapa de tramitación, también se desconocieron los pasos que de forma secuencial deben seguirse para llegar finalmente a la suscripción del acuerdo. Nótese que uno de los principales reproches que se hace tanto en la acusación como en la sentencia de primer grado, es que se haya decido tramitar el Convenio Marco sin verdaderos soportes y en tiempo récord.

Como bien es sabido, la fase precontractual inicia con la planeación de la contratación. Allí, se parte de la identificación de la necesidad a satisfacer, de tal manera que pueda prepararse y programarse la línea de trabajo a seguir

para llevar a cabo la gestión contractual. Posteriormente, corresponde elaborar los estudios previos, de sector, de mercado, estimación y cobertura de riesgos, conveniencia y oportunidad etc. Todo ello, para que sirvan como soporte para el proceso de selección.

En el presente asunto, está acreditado que el Convenio Marco se tramitó y celebró en solo seis días desde que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO tomó posesión en el cargo, además, decidió tomar como documento soporte para seguir adelante con el proceso de contratación, el "estudio de conveniencia y oportunidad" que elaboró el coprocesado RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS el mismo día en que se suscribió la Carta de Acuerdo 001 de 2005. En dicho documento, de dos folios, se indicó frente a la descripción del requerimiento de la necesidad, lo siguiente:

Actualmente las comunidades del Departamento solicitan la construcción de varias obras de saneamiento básico, faltando todos los proyectos en mención con a ejecución (sic) de esos proyectos se generará empleo transitorio en la región y un desarrollo permanente en los municipios afectados.

Luego, en la definición técnica para satisfacción del servicio público, el supuesto «estudio de conveniencia y oportunidad» refiere:

Con la ejecución de los contratos de obra se pretende la construcción de las obras de saneamiento básico, infraestructura vial, prevención de desastres tan importantes y necesarios en el Departamento, mejorando las necesidades básicas insatisfechas de los municipios afectados.

Posteriormente, se discriminan las condiciones del convenio a celebrar así «el objeto del Convenio será la ejecución de los Proyectos de CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE SANEAMIENTO BÁSICO en los municipios anteriormente mencionados (...)»

En lo que tiene que ver con el análisis de precios del mercado, de manera lacónica se indicó:

La Decretaría de Infraestructura una vez realizada la consulta en el SICE de los ítems contratados, logró establecer que algunos de los ítems no se encuentran codificados hasta el nivel de ítem, por lo tanto, en virtud del Decreto 3512 del 2003 Artículo 18 literal A, no se genera tal diligencia. Por lo anteriormente expuesto para efectos de contratación la Secretaría de Infraestructura establece los precios para las actividades o ítems de los precios del mercado y/o precios oficiales de la SID para estas zonas y llegando a la conclusión que el costo estimado de la contratación asciende a \$3.005.159.160,78.

Con ello, queda más que claro que, si hubo algo que faltó en la tramitación del Convenio Marco y que luego se extendió a las Cartas de Acuerdo, fue la planeación, pues en la fase contractual de la 001 de 2005 hubo 22 proyectos con 0% de avance, y en la 002 de 2006, tuvo que suscribirse un acta de no ejecución.

Visto lo anterior, para la Sala está probado que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO actualizaron el tipo objetivo del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales dada la ilegalidad del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo.

40. Consideraciones sobre la tipicidad subjetiva

40.1 FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO

Para la Sala está probado el actuar doloso del procesado, en la medida en que se acreditó su conocimiento y voluntad para la realización de la situación objetiva descrita por el tipo penal.

Como punto de partida, el apoderado del procesado sostuvo en su recurso que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO interpretó de manera razonable el derecho vigente. Sin embargo, para la Sala ello no fue así.

Según se indicó líneas atrás, la línea normativa aplicable al Convenio Marco no presentaba mayor oscuridad. Desde el 16 de marzo de 2004 la Corte Constitucional había establecido la forma en que tenía que interpretarse el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. En la Sentencia C-249 de 2004 quedó claro que la única forma de apartarse del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública era que los recursos con los que se financiara el proyecto **provinieran de la organización internacional**.

En criterio de la Sala, tal restricción no comportaba mayor dificultad interpretativa, sobre todo, partiendo de la base de que el procesado, según declaró, es abogado, cuenta con diferentes posgrados y tiene experiencia profesional en asuntos relacionados con la contratación pública. Sobre este particular, se dijo en la sentencia de primer grado que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO:

[E]s abogado, especializado en Instituciones Jurídico-Políticas Derecho Público y Mención en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional, se desempeñó como sub-director de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, director de regiones de la Unidad de Consolidación Territorial [hoy Agencia para la Renovación del Territorio], personero en el municipio de Puerto Leguizamo, Putumayo, coordinador administrativo de la Registraduría de Bogotá, «abogado contratista de varias entidades del orden nacional, distrital», docente de la Universidad Católica - Facultad de Derecho- y gobernador encargado del departamento de Putumayo.

Contrario a lo señalado en el recurso, una interpretación razonable del derecho imponía la obligación de investigar a fondo el marco normativo aplicable al negocio jurídico que celebró, sobre todo porque lo que iba a hacer le exigía apartarse de los procesos de selección objetiva demandados en la Ley 80 de 1993 y ello demandaba mayor atención sobre el trámite a adoptar.

Lo que salta a la vista es que, movido por el afán de ejecutar el presupuesto del departamento, el procesado decidió, en tan solo seis días desde su posesión, entregar la administración de los recursos públicos a la SECAB, sin tener en cuenta que el objeto de los proyectos a ejecutar no tenía relación alguna con la misionalidad de esa organización internacional y que tal actuar no podía considerarse como un convenio de cooperación y asistencia técnica internacional.

Una interpretación razonable del derecho obligaba a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO a preguntarse si aquello que sería objeto de ejecución por parte de la SECAB

realmente podía ser adjudicado a la organización internacional y si la modalidad de selección era la adecuada.

Contrario a lo afirmado en el recurso, al procesado no se le exigía contratar a un exconsejero de Estado para que lo asesorara. Lo que le era exigible era llevar a cabo un proceso de selección objetiva, en la medida en que los recursos con los que se financiaría el Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo provenían del tesoro departamental. Por tanto, tomar una salida simplista como lo fue entregar la administración de esos procesos de contratación a la organización internacional a través de un contrato de administración fue, sin duda, contrario a derecho y deja entrever la intención de desconocer la Ley 80 de 1993 bajo el pretexto de ejecutar el presupuesto departamental, sobre lo que valga decir, es inaceptable el manejo irresponsable de la gestión.

En línea con lo anterior, el apoderado del procesado pretende justificar la decisión de su representado en un concepto verbal que le hubiera dado su asesor jurídico; sin embargo, olvida que el titular de la función contractual no puede convertirse en un tramitador o avalador de las labores que desarrollen las personas que trabajan con él.

En este punto, debe indicarse que, si bien el artículo 109 de la Ley 2200 de 2022 contempla como calidades para ser elegido gobernador, simplemente, las de (i) ser ciudadano colombiano en ejercicio; y (ii) haber nacido o residir en el departamento al cual aspira durante el año anterior a la

inscripción electoral, no puede pasar desapercibido que al procesado no le eran ajenas las normas de contratación pública como fue acreditado en la pretensión acusatoria.

Ya ha dicho la Sala que el ordenador del gasto no puede actuar de manera mecánica, debe velar porque todos los trámites que se adelanten bajo su administración sean acordes con las exigencias normativas, aspecto que, por su formación y recorrido profesional, hubiera podido hacer, pero no esforzó en que ello sucediera.

En ese orden de ideas, el proceso ha enseñado, con suficiencia, que el procesado se apartó dolosamente del marco normativo aplicable al trámite y celebración del Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005. De no haberlo hecho, el principio de confianza legítima quizás hubiera podido servir para justificar, bien sea, que pudo obrar bajo un error de tipo en la comisión del delito, o que existió una circunstancia que edifica la ausencia de responsabilidad penal. Sin embargo, las pruebas demuestran que no fue así.

Por consiguiente, la asesoría recibida verbalmente no logra excusar el comportamiento reprochado por la Fiscalía. FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, como titular de la función contractual, detentaba la responsabilidad y manejo de esta labor y la Fiscalía demostró que, por el contrario, tuvo como intención la de eludir los controles que le asisten como ordenador del gasto.

Así pues, al margen de que como lo indica el recurrente «a lo largo y ancho del país, gobernaciones, alcaldías y hasta la Presidencia de la República firmaron convenios con la SECAB» ello no significaba, de ninguna manera, que pudiese faltar al deber legal de someter los actos de la administración al trámite normativo correspondiente, el cual, para el caso que nos ocupa, según se ha dicho, era acudir a la Ley 80 de 1993.

En ese orden de ideas, los argumentos tendientes a derruir el dolo que encontró probado el fallador de primer grado son insuficientes, por lo que, en este aspecto, no se revocará la decisión.

Para la Sala, está probado que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO llevó a cabo la conducta tipificada en la ley de manera consciente y voluntaria. Tenía pleno conocimiento de que la contratación estatal se rige por la Ley 80 de 1993, pues en varias oportunidades ejerció como servidor público y contratista del Estado, es profesional en derecho y su trayectoria profesional, para esa época, estuvo relacionada con estos aspectos. No obstante, decidió apartarse deliberada e intencionalmente de dicho marco normativo al suscribir el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005 con la SECAB, pese a la existencia de una prohibición legal y jurisprudencial expresa.

40.2 CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO

En cuanto a lo relacionado con PALACIOS PALACIO, la Sala observa que el único argumento tendiente a desvirtuar su actuación dolosa se limita a señalar que actuó conforme a la ley, ya que no existía ninguna norma que prohibiera la celebración de la Carta de Acuerdo 002 de 2006 ni que estableciera requisitos distintos a los que cumplió el departamento antes de su celebración.

Para la Sala, tales argumentos no cuentan con la entidad suficiente para derruir la tesis de la sentencia de primera instancia. En primer lugar, porque a CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO se le reprochó el haberse apartado de los principios y normas constitucionales y legales que orientan la contratación administrativa al tramitar y celebrar la Carta de Acuerdo 002 de 2006.

En su caso, obra prueba en el expediente que permite ver que a pesar de haber sido advertido de las irregularidades que se presentaban con la SECAB en la ejecución de los proyectos que ya le habían sido entregados, decidió, de manera caprichosa, continuar con el trámite de la Carta de Acuerdo 002 de 2006.

Al respecto, el entonces secretario de educación departamental, Jesús Libardo Revelo Rosero, en declaración rendida dijo que para el proceso de contratación de la Carta de Acuerdo 002 de 2005, «el gobernador Palacios, **ordenó** que el estudio fuera favorable a la firma con la SECAB». (Se destaca)

De allí se desprende que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO no solo prescindió de aplicar la Ley 80 de 1993 de manera voluntaria y consciente, sino que además ordenó que se emitiera un estudio favorable para que se pudiera contratar con la SECAB a través de la Carta de Acuerdo 002 de 2006. Es decir, el procesado no se preocupó en lo más mínimo por cuestionarse si la modalidad de contratación elegida era la adecuada o no; simplemente determinó que los proyectos debian ser entregados a la organización internacional sin tener en consideración algún requisito adicional.

Ha quedado ampliamente establecido a lo largo de esta sentencia que, contrario a lo señalado por el recurrente, sí existía expresa prohibición legal para celebrar contratos de administración de recursos con organismos internacionales y que, sin mayor consideración, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO decidió omitir tal restricción.

Además, no es cierto como lo afirma el apoderado, que la Ley 80 de 1993 debía aplicarse solo para la ejecución de los recursos. Como se vio, a ésta debía desde el momento mismo en que se decidió llevar a cabo el proceso de contratación con la SECAB. En ese orden de ideas, dado que no existen argumentos que permitan derruir el actuar doloso de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, la sentencia será confirmada.

41. Dicho todo lo anterior, comoquiera que ni la antijuridicidad ni la culpabilidad fueron objeto de reproche

por los recurrentes, la Sala concluye que la condena impuesta a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales debe ser confirmada en su integridad.

42. Consideraciones frente al delito de peculado por apropiación agravado por la cuantía en favor de terceros

El original artículo 397 del Código Penal, tipificaba el delito de peculado por apropiación de la siguiente manera:

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 mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Si lo apropiado supera un 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 un 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.

En atención a lo antes expuesto, se puede colegir que este delito atenta contra el bien jurídico de la administración pública y requiere para su adecuación típica: (i) un sujeto activo calificado, que debe ostentar la condición de servidor

público; (ii) la apropiación en provecho propio o de un tercero, 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 cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones; y (iii) la competencia funcional o material para disponer de éstos, la cual puede asumirse material o jurídica.

La configuración de este delito tiene lugar, entonces, cuando el servidor público por razón o con ocasión de sus funciones, se apodera a su favor o de un tercero, de los bienes que le habían sido confiados, privando así al Estado de la disposición que pueda ejercer sobre sus recursos.

En cuanto tiene que ver con la modalidad de la conducta, se exige al sujeto activo que conozca que su comportamiento es objetivamente típico y quiera su realización, es decir, que actúe de manera dolosa.

Visto lo anterior, corresponde a la Sala pronunciarse acerca de la adecuación típica del injusto antes aludido. De esta manera, determinar si les asiste razón a los recurrentes en cuanto alegan que no se configuró.

43. La responsabilidad penal de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO

43.1 Según se consignó en la decisión de primera instancia, y así se ratifica en esta decisión, se encuentra probado que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, en su

calidad de gobernador encargado del Departamento del Putumayo, suscribió de manera ilegal el 22 y 29 de diciembre de 2005, respectivamente, el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 con la SECAB.

A través de estos actos ilegales, en su condición de ordenador del gasto, comprometió igualmente de manera irregular \$2.914.508.105,58, amparado en la plena disposición que ostentaba sobre los bienes del departamento. Lo hizo sin contar con ninguna garantía que respaldara el cumplimiento de lo pactado y sin considerar que la SECAB no tenía dentro de sus objetivos misionales la ejecución de los proyectos que le fueron entregados.

Asimismo, se encuentra probado que dicho monto fue efectivamente girado al organismo internacional mediante el comprobante de egreso n.º 142 del 21 de febrero de 2006, conforme a lo ordenado por RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS mediante la Resolución 0188 del 15 de febrero del mismo año y que sobre esos dineros, la SECAB descontaría el 4.5% por su gestión.

Lo anterior llevó a la conclusión de que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, en ejercicio de sus funciones y de manera intencional y voluntaria, facilitó que un tercero se apropiara de bienes públicos mediante mecanismos ilegales, como el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005, los cuales le fueron confiados bajo su responsabilidad.

43.2 No obstante, el recurrente sostiene que los fundamentos de la condena son los mismos utilizados para sustentar la responsabilidad en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, lo que, en su criterio, resulta contrario a derecho. Sin embargo, es importante precisarle a la defensa que el análisis del tipo penal de peculado por apropiación no se basa en los mismos hechos que sustentan la condena por contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

En el peculado que aquí nos ocupa, lo que se reprocha al procesado es la apropiación indebida de recursos del Estado en favor de un tercero, utilizando como medio el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005. En contraste, el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales se centra en la ilegalidad del procedimiento contractual, cuestionando específicamente: (i) si era jurídicamente viable la contratación directa con la SECAB, apartándose de la Ley 80 de 1993, y (ii) si los negocios jurídicos suscritos constituían en realidad un contrato de administración de recursos.

En ese orden de ideas, cabe recordar que, aunque es cierto como lo afirma el recurrente, el delito de peculado por apropiación es autónomo, en eventos como el presente, su estructuración guarda relación con la conducta de contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Ello, en atención a que el primero protege la función pública respecto de la custodia y tenencia de bienes y, el segundo, resguarda la

contratación transparente conforme a los postulados dispuestos en la ley para ello (CSJ SP362-2020).

Por tanto, no puede afirmarse, como lo hace el recurrente, que la base fáctica sea exactamente la misma, pues los presupuestos a analizar son completamente distintos, una cosa es tramitar y celebrar un contrato o convenio sin tener en cuenta las previsiones legales que rigen la materia y otra muy distinta es apropiarse de los bienes del Estado para sí o en favor de un tercero.

43.3 Otro de los reproches del apoderado, se centra en debatir el momento consumativo del delito. Mientras en la sentencia se dijo que esto sucedió el 21 de febrero de 2006 cuando se giraron los recursos a la SECAB, el recurrente considera que dicha actuación «nunca tuvo el alcance de transgredir el ordenamiento jurídico ni de materializar una apropiación indebida en los términos del art. 397 de la ley sustantiva penal».

La situación impone recordar que la conducta se consuma con la sustracción de los bienes de la órbita de custodia del Estado con la intención de incorporarlos en la esfera privada del sujeto activo o de un tercero. Al respecto, la Sala tiene dicho:

(...) el punible de Peculado por apropiación es de carácter instantáneo como quiera que se consuma cuando el bien público es apropiado, es decir, cuando mediante un acto externo de disposición de la cosa o de incorporación de ella al patrimonio, se evidencia el ánimo de detentarla (...) (CSJ SP, 27 Mar. 2003, Rad. 17899).

Así que, para su realización, es suficiente que se despoje al Estado de la facultad dispositiva de los recursos, «sin que forzosamente quien cumple la acción entre efectivamente a disfrutar o gozar de aquellos, basta con el hecho de impedir que el Estado siga disponiendo de los recursos confiados al servidor público» (CSJ SP, 10 Oct. 2012, Rad. 38396).

En ese orden de ideas, la Sala encuentra razón en la conclusión de la primera instancia, pues desde el momento mismo en que se giraron los recursos a la SECAB, el Estado perdió la disposición de dichos rubros ya que ingresaron al patrimonio de un tercero.

43.4 Del mismo modo, no puede considerarse, como lo sugiere el recurrente, que todo se debió al cumplimiento de un deber legal por las funciones del cargo. Precisamente lo que demanda el ordenamiento jurídico es el cuidado y buena administración de los recursos públicos, previsiones que pasó por alto cuando decidió comprometer irregularmente los dineros del departamento.

En esa misma línea, al margen de que los recursos se hayan girado a la SECAB por disposición del coprocesado RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, no puede pasarse por alto que sin la decisión ilegal de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO de tramitar y celebrar el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005, ello no hubiera sido posible, pues, se reitera, esos negocios jurídicos fueron el medio para que se transfiriera parte del patrimonio Estatal a un tercero.

43.5 Aunado a lo anterior, el recurrente pretende probar que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO actuó de manera transparente porque asistió a unas reuniones en las que supuestamente demandaba a la SECAB actuar bajo los principios de selección objetiva, publicidad, economía e idoneidad en los procesos de contratación que el organismo internacional adelantaría. Sin embargo, olvida que fueron precisamente esos presupuestos los que omitió al momento de alejarse de la Ley 80 de 1993 para suscribir el irregular Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005 con los que se girarían los dineros para pagar los compromisos que adquirió.

Para la Sala se encuentra probado no solo que los recursos fueron efectivamente girados a la SECAB, sino que, además, muchos de los proyectos por los cuales se contrató irregularmente con esa organización no fueron ejecutados, lo cual quedó ampliamente demostrado al analizar en lo pertinente el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

Ello significa que, muy a pesar de que los dineros salieron de la órbita estatal, tampoco existió una contraprestación para el Departamento del Putumayo quien terminó contratando obras y proyectos de infraestructura con una organización internacional cuya misionalidad se centra en la educación.

En este punto cobra especial relevancia el argumento del recurrente, quien sostiene que su poderdante únicamente

tomó los proyectos que ya se encontraban viabilizados. Además, señala que, a solo diez días de finalizar la vigencia fiscal, no le era exigible revisar nuevamente cada uno de ellos, pues, basado en el principio de confianza, podía dar por sentado que el trabajo realizado por otros había sido correctamente ejecutado.

Al respecto, la Sala considera que la confianza depositada por el procesado en la viabilidad de los proyectos contemplados en la Carta de Acuerdo 001 de 2005 resulta insuficiente para legitimar no solo la celebración de dicho acto, sino también el compromiso de recursos públicos.

Como ordenador del gasto, era su deber vigilar el patrimonio del Estado que le había sido encargado. No puede justificarse su actuación en un afán desmedido por ejecutar el presupuesto del Departamento del Putumayo sin la debida planeación.

En este sentido, la primera instancia acierta al señalar que nadie está obligado a lo imposible. Si FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO era consciente de que la ejecución presupuestal no era óptima, ello no le otorgaba facultad para adjudicar proyectos que no estaban en condiciones de ser ejecutados. Hacerlo solo podía conducir a un desenlace previsible, la falta de ejecución por ausencia de planeación.

Como ya se dijo, el principio de confianza no significa que se pueda actuar de manera ciega y automática. El servidor público debe velar porque cada actuación que se

despliegue esté ajustada a derecho, que sea responsable y atienda a los fines de la contratación pública. Avalar un actuar contrario a esos postulados sería permitir la celebración indiscriminada de contratos bajo el paradigma de que los ordenadores del gasto pueden tomar decisiones sin saber en qué es en lo que están comprometiendo los recursos públicos, sin reparar en la garantía de éxito que impone el deber de planeación y, de suyo, se habilitaría el desembolso de dinero sin expectativas reales de agotar los objetos convenidos.

Por tanto, muy a pesar de que la SECAB restituyó algunas sumas de dinero, ello en manera alguna torna atípica la conducta, a lo sumo, es un indicador para tener en cuenta al momento de cuantificar los perjuicios y de considerar tal conducta como un atenuante, pero en nada constituye un elemento capaz de derruir el tipo penal.

Lo que es claro, es que los recursos sí estuvieron en riesgo pues sobre estos ya no existía control por parte del ente territorial ya que, como se ha dicho insistentemente, le fueron entregados al organismo internacional para que este los administrara. Entonces, es claro que el control sobre esos rubros ya no era del Estado y, además, tampoco existían garantías de cumplimiento que ampararan al menos un porcentaje de ellos.

43.6 Dicho todo lo anterior, esta Sala no encuentra que las razones expuestas en el recurso de apelación tengan la

entidad suficiente de derruir la tesis condenatoria y, en esa medida, se confirmará la decisión.

44. La responsabilidad penal de CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO

44.1 En cuanto a este procesado respecta, es preciso recordar que la primera instancia encontró probado que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO comprometió recursos del Departamento del Putumayo con la tramitación y celebración ilegal de la Carta de Acuerdo 002 de 2006, la cual suscribió el 25 de octubre de 2006.

Como ya se vio, en dicho negocio se pactó que los recursos públicos se entregarían a la SECAB en un 100% sin ningún tipo de garantía y de estos, el organismo internacional descontaría el 4% por su gestión.

CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, haciendo uso de sus facultades como ordenador del gasto, emitió la Resolución 1668 del 7 de noviembre de 2006, con la que dispuso el reconocimiento y pago por la suma de \$2.796.124.830, de la que se pagarían, finalmente, \$2.494.955.579.

Según se indicó en la sentencia de primera instancia, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO dirigió su proceder, contrario a los principios que regulan la contratación estatal, con el único propósito de seleccionar y celebrar la Carta de Acuerdo 002 de 2006 para transferir así los recursos

públicos a la SECAB, sin tener en consideración que dentro de la misionalidad de esa organización internacional no está la de adelantar obras de infraestructura y menos la adquisición de textos escolares, pues como se indicó capítulos atrás, el CAB tiene como finalidad:

- a. Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre ellos.
- b. Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural.
- c. Realizar esfuerzos conjuntos en favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura para lograr el desarrollo integral de sus naciones; y,
- d. Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos.

El *a quo* también señaló que el procesado decidió, de manera voluntaria, ignorar las advertencias en contra de la firma de la Carta de Acuerdo 002 de 2006. Como se indicó en el análisis del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, dichas alarmas fueron formuladas por el secretario de educación, Jesús Libardo Revelo Rosero, quien le manifestó que en la Carta de Acuerdo 001 de 2005 se habían presentado múltiples problemáticas, incluyendo la falta de capacidad operativa de la SECAB.

44.2 El recurrente sostiene que está acreditado que la SECAB restituyó los dineros entregados y, por lo tanto, no existió detrimento patrimonial. No obstante, como se explicó previamente, esta circunstancia no elimina la tipicidad del delito de peculado por apropiación. De hecho, el legislador contempla el reintegro de los recursos en el artículo 401 del

Código Penal únicamente como una circunstancia de atenuación, mas no como una eximente de responsabilidad.

En consecuencia, aun cuando la SECAB haya devuelto los recursos públicos, ello no exime de responsabilidad al procesado, pues el delito se consumó en el momento en que los fondos salieron de la esfera de dominio estatal, lo que ocurrió, según consta en los comprobantes de egreso n.º 1612, 1613 y 1791, los días 10 y 28 de noviembre de 2006.

Además, no puede perderse de vista que la restitución de los recursos no fue una acción voluntaria del procesado. Como lo destacó el fallador de primer grado, dicha devolución se produjo por la intervención de un tercero ajeno a los hechos investigados, específicamente el gobernador Jesús Fernando Checa Mora, quien adelantó las gestiones necesarias para su recuperación.

44.3 De otro lado, el recurrente justifica la falta de constitución de garantías de cumplimiento en el hecho de que la Ley 80 de 1993 contemplaba en el numeral 19 del artículo 25 que las pólizas no serían obligatorias en los contratos de empréstito, interadministrativos y en los de seguros. Sin embargo, como ya se dijo, dada la verdadera naturaleza del Convenio Marco y las Cartas de Acuerdo, todo el procedimiento contractual debía ajustarse a los lineamientos de la Ley 80 de 1993, dentro de ellos, la constitución de garantías de cumplimiento.

44.4 Visto todo lo anterior, para la Sala está probado que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, como ordenador del gasto del Departamento del Putumayo, dirigió su voluntad e intención en entregar los recursos públicos a un tercero de manera irregular. Como ya se dijo, ordenó a sus funcionarios hacer lo que estuviera en sus manos para tramitar y celebrar la Carta de Acuerdo 002 de 2006 con la SECAB, de esa manera entregarle proyectos ajenos a la misionalidad del organismo internacional, de tal manera que estos suplieran las funciones propias de la gobernación y subcontrataran personal para su gestión.

Lo expuesto significa que la Carta de Acuerdo 002 de 2006 se utilizó como mecanismo para transferir los recursos del departamento perdiendo todo control sobre ellos, dejándolos a merced de un tercero que no fue capaz de ejecutarlos según se dijo líneas atrás.

44.5 Por tanto, dado que para la Sala los argumentos presentados por el recurrente no tienen la entidad suficiente para derruir la tesis condenatoria se confirmará la sentencia en ese sentido.

45. La responsabilidad penal de RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS

45.1 En la sentencia de primer grado se condenó al procesado porque, mientras ocupó transitoriamente el cargo de gobernador del departamento de Putumayo, fue quien

ordenó el pago de la Carta de Acuerdo 001 de 2005 a través de la Resolución 0188 de 15 de febrero de 2006, reconociendo a la SECAB la suma de \$2.914.508.105,58, la cual se giraría el 21 de febrero siguiente sin contar con ningún tipo de garantía.

Para el *a quo*, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS tenía conocimiento de la falta de garantía previa a la entrega de los recursos a él encargados para su administración, pues él fue quien con anterioridad lo había plasmado en el estudio de conveniencia y oportunidad presentado el 29 de diciembre de 2005. Por tanto, era consciente del riesgo que corría la administración de no exigir a la SECAB, la respectiva póliza que amparara el desembolso del dinero presupuestado para la ejecución del proyecto.

De igual forma, señaló el fallador de primer grado que, aun cuando RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS sabía que la SECAB descontaría el 4.5% de cada aporte en dinero del Departamento del Putumayo como cobro por su gestión, y pese a conocer tanto el origen de los recursos como la forma en que se desarrollaría el objeto contratado, decidió ordenar el giro de los fondos.

45.2 En la apelación se alega por parte del recurrente la configuración de un error de tipo vencible, pues en criterio del apoderado del procesado, a su cliente no le era exigible un conocimiento específico en contratación pública, pues su defendido es arquitecto de profesión y el cargo que ocupaba se centraba en actividades de planeación de proyectos, por lo

que su formación no le permitía conocer en detalle las exigencias técnicas de ese tipo de convenios.

Además, refiere que sobre la interpretación del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 surgieron múltiples discusiones y no fue sino hasta que la Corte Constitucional y la Procuraduría General de la Nación aclararon su alcance que se zanjó la discusión, lo cual ocurrió en una fecha en la que ya había iniciado el proceso de contratación, lo que implicaba que para esa época no se sabía cómo actuar.

Agrega que existe un error de tipo vencible, pues mayor parte del proceso de contratación con la SECAB se dio antes de que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS fuera contratado por la gobernación, por lo que dicha actividad debía ser vigilada por la oficina jurídica, lo cual generaba confianza sobre la legalidad del asunto y que no existía irregularidad en el marco normativo aplicable.

Sobre este particular, es necesario recordar que en el error de tipo el autor desconoce el alcance de sus actos en la medida en que, supone erróneamente la ausencia de circunstancias constitutivas del tipo penal, que sí están presentes en la realidad objetiva donde se desarrolló su acción. Por consiguiente, tal error se configura cuando el sujeto activo de la acción desconoce que su comportamiento se adecúa a un tipo y por lo mismo, excluye el dolo porque

cognitivo, incidiendo afecta su aspecto así en la responsabilidad¹³.

La Sala de Casación Penal ha indicado¹⁴ que esta categoría jurídica hace referencia al desconocimiento o conocimiento defectuoso de las circunstancias objetivas del hecho que pertenecen al tipo legal con independencia de que estas tengan carácter factico de naturaleza descriptiva (cosa, cuerpo, causalidad), o normativa, de esencia comprensiva (ajenidad, documento, funcionario).

Asimismo, la jurisprudencia sobre el error de tipo, ha dicho que excluye el dolo merced a la falta de conocimientos sobre alguno o algunos de los elementos del tipo penal, deviniendo un comportamiento atípico, lo cual se resume en estas líneas:

se configura cuando el agente de manera equivocada se representa la realidad, desconoce alguno o todos los elementos del tipo, y como ese falso conocimiento o falta del mismo conduce a excluir el dolo, por consiguiente, se debe tener el comportamiento como atípico, a menos que esté legalmente prevista la forma conductual culposa". (CSJ de 14 de diciembre de 2020, rad. 33492)

En el mismo sentido, ha señalado la Corte:

El error de tipo se presenta cuando se obra con error invencible de que no concurre en su conducta un hecho constitutivo de la descripción típica (error de tipo invencible) o de que concurren los presupuestos objetivos de causal que una responsabilidad (error de tipo indirecto invencible o permisivo, también llamado 'error sobre los presupuestos fácticos de una

59403

¹⁴ CSJ SP, 10 abr.2013, Rad.40116 reiterado SP 106-2023, 22 mar. Rad.

¹³ CSJ SP 30 de jun 2021 Rad.49686

causal de justificación'. Si el error fuere vencible la conducta será punible cuando la ley la hubiere previsto como culposa. De ello se desprende que el error invencible, entendido como la errada interpretación que no es posible superar, ni aún actuando en forma diligente y cuidadosa, y el error vencible, aquella falsa representación que el agente puede superar¹⁵. (CSJ 25 de enero de 2012, rad. 36294). (Destaca la Sala)

45.3 En este asunto está probado que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS fue la persona que elaboró el estudio de conveniencia y oportunidad de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, es decir, conocía no solo que no existían garantías de cumplimiento para el negocio celebrado con la SECAB, sino que conocía que su inexistencia conducía a un riesgo.

Además, fue él quien señaló en dicho documento que los recursos con los que se pagaría el Convenio Marco provendrían del tesoro departamental, conocía que lo que se iba a hacer era entregar una serie de proyectos a la SECAB para que esta administrara los recursos del Estado y, muy a pesar de todo eso, decidió ordenar el pago de la Carta de Acuerdo 001 de 2005.

Así pues, para la Sala las irregularidades enrostradas al procesado son producto de su actuar consciente y voluntario. En este asunto, no se está ante la presencia de un error de tipo como lo señala el recurrente, pues RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS provocó su propio supuesto desconocimiento en materia de contratación.

¹⁵ Sentencia del 11 de marzo de 2009, radicación No 25.355, entre otros.

No es de recibo que se afirme que, para la fecha de celebración del Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005, existía incertidumbre sobre qué marco normativo era el aplicable, tan claro era que la fuente de financiación de estos negocios eran los recursos públicos que así quedó consignado en el "estudio de conveniencia" de dos folios que elaboró el procesado, luego, bastaba con eso para comprender que no existía un camino diferente que acudir a la Ley 80 de 1993 bajo todos sus postulados, entre esos, se reitera, la constitución de garantías de cumplimiento.

Tampoco es acertado para la Corte que se indique que la actividad contractual había sido vigilada por la oficina asesora jurídica del departamento. En el proceso quedó probado con el testimonio de Rosa Margarita Revelo Trejo, jefe de control interno del ente territorial, que todo el trámite fue manejado directamente por FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y sus asesores, dentro de los que se encontraba RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS. Al respecto, la primera instancia reprodujo lo siguiente:

Tuve conocimiento de que se había suscrito un convenio con la Secretaría Ejecutiva el Convenio Andrés Bello y la gobernación de Putumayo por parte del doctor Fabián Alfonso Belnavis Barreiro, cuando ya estaba suscrito y esto en razón de los informes que se deben tramitara ate (sic) los órganos de control, necesariamente uno termina enterándose de estos acontecimientos, porque sí recuerdo que mediante oficio de la Oficina de Control Interno solicité al despacho del gobernador acerca del expediente de dicho convenio, porque ni en la oficina jurídica, en ese tiempo a cargo de la doctora Lessddy Dennisse López, se encontraba, porque reposaba en el Despacho del señor gobernador, eso lo manejaba exclusivamente él, era del manejo exclusivo del señor gobernador, incluso, a una solicitud de una Fiscalía, creo que fue, de un órgano de control, yo contesté desde la oficina de Control Interno, que dicho expediente se encontraba en el

Despacho del gobernador y que no estaba en la oficina jurídica. Supe que se hizo con los integrantes de la nueva administración, porque el señor gobernador llegó con su nuevo equipo de asesores, que la mayoría eran de acá de Bogotá...Normalmente toda la documentación relacionada con contratos o convenios debía reposar en la Oficina Jurídica, desde su inicio, o sea, todo el trámite, cuando un contrato o convenio se ha firmado. (Se destaca)

Aunado a lo anterior, también se probó que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS se posesionó el 28 de diciembre de 2005 como secretario de infraestructura del departamento de Putumayo y, al día siguiente de su posesión, sin estudiar los proyectos que serían entregados a la SECAB, elaboró el estudio de conveniencia y oportunidad de dos folios. Así consta en la indagatoria que él rindió el 6 de diciembre de 2015:

estaban en el banco de proyectos desde el año 2000 o 2002, la mayoría llevaba como mínimo un año en el Banco de Proyectos...hubo posibilidades de sacarlos en su momento a contratación directa y se llega hasta finales de diciembre sin terminar el proceso de contratación y para esto es que se envía todos estos proyectos, que fácilmente esta carta [estudio de conveniencia y oportunidad] debe tener dentro de sus anexos, más de mil folios. Son 54 Registros, o sea, 54 proyectos cada uno con su carpeta, todos debidamente aprobados y viabilizados en el banco de proyectos...No habían los tiempos para contratarlos o adelantar los procesos de contratación...No tuve tiempo para verificarlos uno a uno, la ley de vigencias me decía que tenía tres días de vigencia para que los recursos no se perdieran, los decretos de distribución se hubieran perdido y no tenía tiempo para verificar. (Destaca la Sala)

Todo lo anterior permite entrever que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS no desconocía que lo que se pretendía con el Convenio Marco era entregar la administración de recursos a la SECAB para desentenderse de las actividades propias del Departamento, pues resultaba mucho más rápido y fácil

CUI: 11001024800020180000601 Número interno 67642 Segunda Instancia Ley 600 de 2000

Fabian Alfonso Belnavis Barreiro y otros

celebrar un convenio que cincuenta y cuatro procesos de

selección.

Esto permite concluir que el documento que él elaboró

para la Carta de Acuerdo 001 de 2005, no tuvo la mínima

preparación, estuvo carente de estudio y planeación y, aún

así, cuando tuvo la posibilidad de evitar que los recursos

públicos salieran del Estado, de actuar con pleno apego a sus

responsabilidades como servidor público, no lo hizo. Por el

contrario, a sabiendas de todas las inconsistencias que había

en el proceso, decidió ordenar el pago a la SECAB.

Así pues, para la Sala es claro que RENZO ALFONSO

LEÓN VARGAS no actuó movido por un error. Su actuar

estuvo precedido de múltiples inconsistencias de las que era

plenamente consciente y aun así quiso seguir adelante.

45.4 Visto lo anterior, para la Sala no es suficiente el

argumento del recurrente y, por tanto, confirmará la

condena.

46. El grado de participación de los procesados

46.1 Como fue un argumento común de los tres

apoderados la inexistencia de coautoría ante la falta de

acreditación de sus elementos, la Sala abordará el estudio

del grado de participación en el presente acápite.

Para el caso que nos ocupa, la primera instancia adujo

que la Fiscalía había acreditado la participación directa de la

133

SECAB en la comisión del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, pues, con el testimonio de la señora Nelly Stella Perdomo, se pudo establecer que se había discutido lo relativo a la sentencia C-249 de 2004, por lo que, eran conocedores de la prohibición de celebrar convenios para administrar recursos públicos y pese a ello se involucraron en el entramado criminal.

En ese orden de ideas, adujo que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO contó con la contribución de la SECAB para que suscribiera el Convenio Marco. Además, que RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, para dar apariencia de legalidad al trámite irregular, presentó y suscribió el estudio de conveniencia y oportunidad soporte de la Carta de Acuerdo 001 de 2005. Con ello, concluyó que el procesado «no habría podido llegar a las arcas del departamento para favorecer a la SECAB, sin la intervención de ésta y de otras personas como León Vargas».

En cuanto tiene que ver con CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, el fallador de primer grado adujo que también había actuado bajo los postulados de la coautoría impropia, pues al suscribir la Carta de Acuerdo 002 de 2006 contó con participación de personal de la SECAB quien desempeñó una tarea especifica trascendente para lograr la consecuencia del fin último, esto es, la transferencia de recursos públicos a la organización internacional, utilizando para ello el negocio jurídico mencionado.

Frente a RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, el a quo consideró que se encontraba acreditada la coautoría imputada porque «contribuyó para que en últimas se concretara el fin propuesto por FABÍAN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, esto es, favorecer a la SECAB con la entrega de la suma de \$2.914.508.105,58, para que los administrara en la ejecución de los proyectos que hicieron parte de la Carta 001/2005».

46.2 Visto lo anterior, corresponde recordar que, sobre la coautoría impropia, la Corte en la decisión CSJ SP371-2021, Rad. 52150, señaló lo siguiente:

De acuerdo con la definición prevista en el artículo 29 de la Ley 599 de 2000, conforme con la cual «Son coautores los que, mediando un acuerdo común, actúan con división del trabajo criminal atendiendo la importancia del aporte», la Corte ha enfatizado que la coautoría impropia exige la necesaria presencia de los siguientes elementos: i) un acuerdo o plan común; ii) división de funciones y iii) trascendencia del aporte en la fase ejecutiva del ilícito.

Sobre la comprensión de estos conceptos, la Sala en reciente pronunciamiento reiteró y precisó lo siguiente (CSJ AP2981-2018, Rad. 50394):

Ha dicho la Corte que la figura de la coautoría comporta el desarrollo de un plan previamente definido para la consecución de un fin propuesto, en el cual cada persona involucrada desempeña una tarea específica, de modo que responden como coautores por el designio común y los efectos colaterales que de él se desprendan, así su conducta individual no resulte objetivamente subsumida en el respectivo tipo penal, pues todos actúan con conocimiento y voluntad para la producción de un resultado (CSJ SP, 27 may. 2004. Rad. 19697 y CSJ SP, 30 may. 2002. Rad. 12384).

Respecto del concurso de personas en la comisión delictiva se ha precisado que existen diferencias entre la coautoría material propia y la impropia. La primera ocurre cuando varios sujetos, acordados de

manera previa o concomitante, realizan el verbo rector definido por el legislador, mientras que la segunda, la impropia, llamada coautoría funcional, precisa también de dicho acuerdo, pero hay división del trabajo, identidad en el delito que será cometido y sujeción al plan establecido, modalidad prevista en el artículo 29-2 del Código Penal, al disponer que son coautores quienes, "mediando un acuerdo común, actúan con división del trabajo criminal atendiendo la importancia del aporte"; se puede deducir, ha dicho la Sala, de los hechos demostrativos de la decisión conjunta de realizar el delito (CSJ, SP, 22 de enero de 2014. Rad. 38725).

La Corte ha precisado que en dicha modalidad de intervención criminal rige el principio de imputación recíproca, según el cual, cuando existe una resolución común al hecho, lo que haga cada uno de los coautores se extiende a todos los demás conforme al plan acordado, sin perjuicio de que las otras contribuciones individualmente consideradas sean o no por sí solas constitutivas de delito, pues todos actúan con conocimiento y voluntad para la producción de un resultado (CSJ SP, 2 jul. 2008. Rad. 23438)

Ahora bien, la Corte tiene dicho que el acuerdo constitutivo de la coautoría impropia puede ser expreso o tácito y surgir en forma previa a la comisión del delito o concomitante a su ejecución (CSJ SP4904-2018, Rad. 49884):

Si bien el acuerdo previo o concomitante que se precisa para configurar la coautoría material impropia puede acontecer en el marco de una reunión, la suscripción de un documento, una decantada preparación ponderada del delito, también puede ocurrir de manera intempestiva, sin una formalidad especial, pues basta por ejemplo, un gesto, un ademán, una mirada, un asentimiento, en suma, la expresión clara en la coincidencia de voluntades orientada a la realización de un mismo objetivo delictivo, lo cual debe ser apreciado en cada caso concreto al constatar la forma en que se desarrollaron los hechos en sus momentos antecedentes, concomitantes y posteriores.

No en vano el acuerdo puede ser **expreso**, como cuando cada uno de los coautores hace explícita su voluntad, por antonomasia propia del pacto previo y la preparación ponderada del atentado al bien jurídico, pero también puede ser **tácito**, como ocurre en el caso de un grupo de asaltantes entre los cuales algunos llevan armas letales cuyo porte es consentido por los otros, todos en procura de sacar avante la lesión al patrimonio económico. (Se destaca)

Sobre la acreditación del acuerdo, la Corte en la decisión CSJ AP, 10 oct. 2012, Rad. 39349 – reiterada en CSJ SP151-2014, Rad. 38725; CSJ SP14005-2014, Rad. 37074; CSJ SP8346-2015, Rad. 42293; CSJ SP3764-2017, Rad. 48544, CSJ AP7084-2017, Rad. 48086, entre otras-, señaló:

Deviene diáfano que para la coautoría funcional el acuerdo del plan criminal no requiere de un pacto detallado, pues se deduce de los actos desencadenantes de los hechos demostrativos de la decisión conjunta de su realización, además, en ese designio común ninguno de los participantes realiza íntegramente el tipo penal, ya que cada uno de ellos hace su aporte, sólo que el delito se les imputa de manera integral.

Según la teoría del dominio del hecho, autor es quien domina el hecho y para efectos de la coautoría lo decisivo es tener un dominio funcional del hecho, pues cada sujeto controla el acontecer total en cooperación con los demás, no tiene en sí mismo un dominio parcial, ni tampoco global, sino que éste se predica de todos (...)

Lo anterior implica al operador judicial sopesar tanto el factor subjetivo relacionado con el asentimiento expreso o tácito de los sujetos conforme al plan común y su decidida participación en tal colectividad con ese propósito definido, como factores objetivos dados por la conducta desplegada por cada uno como propia de una labor conjunta o global, y la entidad de tal aporte.

46.3 Para el caso que nos ocupa, esta Sala encuentra acierto en la decisión de primera instancia al concluir que el grado de participación de los procesados fue la coautoría impropia, según se pasa a exponer.

(i) <u>De la coautoría frente al Convenio Marco y la Carta</u> <u>de Acuerdo 001 de 2005</u>

Se encuentra probado que FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, previo a la suscripción del Convenio

Marco, se desplazó a la ciudad de Bogotá y allí, se reunió con personal de la SECAB.

En esas reuniones, según refirió el *a quo*, se pactó una interpretación amañada de la Sentencia C-249 de 2004, lo cual se pudo corroborar con la declaración de Nelly Stella Perdomo, oficial legal adscrita a la SECAB, quien, al preguntarle sobre el estudio y aplicación de la providencia en mención, dio detalles sobre cómo era que esa organización internacional pretendía burlar la prohibición contenida en el ordenamiento jurídico. Al respecto dijo lo siguiente:

Sí lo leimos, en eso se determinó que como había que determinar recursos, se cuantificaran los recursos que la entidad entregaba en cooperación y asistencia técnica, porque antes no se hacía, simplemente se dejaba indicado que había asistencia técnica, pero como tal no estaban cuantificados. Es decir que la entidad, daba, como lo decía la sentencia entregaba una suma de cooperación para la ejecución de los proyectos. Lo que pasa es que, lo que se miraba de la sentencia era que la entidad internacional **no iba a** dar cooperación técnica, cuantificaban sus recursos, lo que debían hacer las entidades públicas era, convocar a concursos públicos, tal como lo dijo el doctor Rentería. Las entidades eran las que debían abrir convocatorias y nosotros nos comenzamos a presentar a las convocatorias cuando la entidad no iba a dar simplemente iba ningún tipo de incentivo, sino administrar recursos. (Destaca la Sala)

Del relato expuesto se desprende que, en la práctica, la SECAB señalaba que realizaría aportes en dinero con el propósito de quedar por fuera del ámbito de aplicación de la Ley 80 de 1993 y, de esta manera, poder contratar según su propio reglamento. Sin embargo, en realidad, nunca hubo una intención de aportar recursos, sino únicamente de administrarlos.

Ese fue precisamente el *modus operandi* empleado por FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO. Recurrió a la SECAB, acordó que dicha organización internacional supuestamente aportaría algunos recursos para la ejecución del Convenio Marco y, con ello, eludió los postulados de la Ley 80 de 1993 para contratar de manera directa. De esta forma, entregó recursos estatales a un tercero para su administración y, mediante la Carta de Acuerdo 001 de 2005, adjudicó 54 proyectos que no guardaban relación alguna con la misionalidad del cooperante.

Así pues, es claro que, para dar apariencia de legalidad al Convenio Marco, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO contó con el apoyo de personal de la SECAB.

Además, para reforzar su propósito criminal y justificar la legalidad de sus actos irregulares, acudió a su asesor jurídico, Pablo César García Camacho, quien en declaración del 12 de mayo de 2021 señaló que rindió un concepto verbal sobre la viabilidad de la celebración del Convenio Marco, específicamente dijo que: «cuando yo llegué estaban a punto de firmar el convenio (...) el convenio se firmó como al día siguiente que yo llegué, una cosa así, el concepto que di fue muy rápido, diciendo pues que la ley lo autorizaba».

De igual manera, para la tramitación y celebración de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO demandó del denominado "estudio de conveniencia y oportunidad" elaborado por RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS. Dicho documento, de dos folios,

justificaba la necesidad de celebrar el negocio con la SECAB y permitió materializar el propósito delictivo concebido desde el inicio, transferir recursos a la SECAB para que los administrara y, de ese modo, eludir los procesos de selección de al menos 54 contratistas.

Lo expuesto anteriormente no solo pone en evidencia que el Convenio Marco y la Carta de Acuerdo 001 de 2005 fueron tramitados y celebrados de manera irregular, sino que también permite acreditar el grado de participación señalado en la sentencia y por el cual fue acusado el procesado en cuestión. Está probado que, para llevar a cabo su cometido, FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO requirió el apoyo de diversas personas, quienes, desde sus competencias, aportaron lo necesario para seguir adelante con el proceso de contratación directa con la SECAB.

Aunado a lo anterior, se encuentra probado que, en relación con la Carta de Acuerdo 001 de 2005, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, en su calidad de secretario delegatario con funciones de gobernador, emitió la Resolución n.º 0188 del 15 de febrero de 2006, mediante la cual autorizó el reconocimiento y giro de \$2.914.508.105,58 a favor de la SECAB.

Con ello, se cumplió el propósito de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, transferir recursos estatales a la organización internacional para que esta los administrara.

Como se ha expuesto, RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS tenía pleno conocimiento de las irregularidades que rodearon la tramitación y celebración de la Carta de Acuerdo 001 de 2005. Por lo tanto, con su actuar, facilitó la apropiación indebida de recursos públicos por parte de terceros.

En consecuencia, para la Sala resulta evidente que entre FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS existió un acuerdo tácito, mediante el cual este último no solo respaldó los actos previos a la firma de la Carta de Acuerdo 001 de 2005, sino que también posibilitó posteriormente la transferencia de los recursos del departamento a la SECAB.

Así, queda demostrado que ambos procesados actuaron de manera conjunta en la ejecución del plan un delictivo y, por tanto: (i) FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO debe responder como coautor del delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y de peculado por apropiación en favor de terceros agravado; y (ii) RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS, bajo el mismo grado de participación, por el último punible.

(ii) <u>De la coautoría frente al Convenio Marco y la Carta</u> de Acuerdo 002 de 2006

En cuanto tiene que ver con CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, la Sala encontró acreditado que, para dar apariencia de legalidad al trámite de la Carta de Acuerdo

002 de 2006, el procesado pidió a sus secretarios elaborar un estudio de conveniencia y oportunidad de todos los proyectos pendientes de ejecución para adjudicarlos a la SECAB. Al respecto, Jesús Libardo Revelo Rosero, secretario de educación y cultura para la fecha de los hechos, indicó lo siguiente:

nos pidió a todos los secretarios del despacho que necesitaba el estudio de conveniencia y oportunidad de todos los proyectos pendientes para ejecutarlos mediante un convenio con la SECAB, entonces procedimos a hacer ese estudio; sin embargo, después en la oficina de Planeación de la secretaría de Educación llegamos a la conclusión de que dadas las circunstancias no era conveniente que todos esos proyectos se ejecutaran a través de ese convenio, porque no era cierto como nos habían informado que la SECAB contribuiría con un porcentaje de la financiación de esos proyectos; entonces, envié una comunicación al gobernador haciendo la recomendación que se abstuviera de adelantar la ejecución de esos proyectos a través de la SECAB...envié el escrito, en fecha posterior a la del estudio de conveniencia y sé que el gobernador Palacios lo recibió porque él se disgustó, me dijo que no, que por qué era desleal, que al contrario lo que debía hacer era colaborar con la administración, porque estoy seguro que lo recibió, porque incluso, discutimos sobre el documento. (Se destaca)

Luego, ese mismo testigo refirió que tales estudios de conveniencia y oportunidad no eran de libre confección. CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO ya había tomado la decisión de adjudicar los proyectos a la SECAB. Veamos:

Fue el mismo gobernador PALACIOS quien solicitó a la oficina de Planeación de la Secretaría de Educación Departamental, que hiciéramos el estudio de conveniencia y oportunidad para iniciar la contratación de unos proyectos con la SECAB, suministrando la información que siempre he repetido aquí, cual era, la de las bondades que tenía ese tipo de convenios en beneficio del departamento. Por ello, procedimos a hacer el estudio con el contenido que se observa en el folio respectivo (...)

el gobernador Palacios, **ordenó** que el estudio fuera **favorable** a la firma con la SECAB, basado como dije antes en los beneficios

que supuestamente recibía el departamento, si el convenio se firmaba. (Destaca la Sala)

Lo antes expuesto pone en evidencia, como ya se dijo en su momento, que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO deseaba adjudicar sí o sí los proyectos a la SECAB, pero no podía hacerlo sin los documentos que le dieran apariencia de legalidad al negocio. Por tanto, se valió de sus funcionarios para que, de manera obligatoria, conceptuaran favorablemente, de tal manera que se pudiera encubrir la administración de recursos públicos a través de un supuestos convenio de cooperación.

En esa misma línea, la primera instancia encontró probado que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO solicitó aclaración de algunas dudas a la SECAB, quienes en tan solo dos días contestaron reafirmando la legalidad del Convenio Marco y, por tanto, de los acuerdos subsiguientes.

Todo ello, con miras a trasladar recursos públicos a la SECAB, lo cual se cumplió mediante la Resolución n.º1668 del 7 de 2006, a través de la cual CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO reconoció y ordenó cancelar a favor del citado organismo internacional la suma de \$2.494.955.579.

Así pues, para la Sala es claro que CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO se valió del aporte de terceros para lograr su propósito criminal y, en consecuencia, sí debe responder como coautor de los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros agravado.

En este punto, valga la pena aclarar que, cierto es, como lo sostienen los defensores, que tratándose de coautoría impropia se exige la convergencia de una pluralidad de personas que aunadas confluyen a la realización del hecho, que actúen guiadas por un acuerdo, tácito o expreso, previo o concomitante y que su aporte sea relevante, pero lo que no es necesario es que todos estén procesados por la misma cuerda procesal, basta con que razonablemente pueda inferirse su existencia y, para ello, es menester acudir a todos los medios probatorios aportados al proceso tal y como aquí sucedió.

Por tanto, muy a pesar de que los funcionarios de la SECAB no estén siendo investigados en esta actuación, ello no es suficiente para aducir que la coautoría no existió.

47. Dicho todo lo anterior, no habiendo puntos adicionales que resolver, la Sala confirmará la condena impuesta a FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO, CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO y RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación agravado, en concurso heterogéneo, según se declaró en la sentencia de primera instancia.

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

RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de nulidad de la actuación conforme fue indicado en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia condenatoria proferida el 3 de octubre de 2024, por la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, al interior del proceso penal adelantado en contra de FABIÁN ALFONSO BELNAVIS BARREIRO y CARLOS ALBERTO PALACIOS PALACIO, a quienes encontró penalmente responsables en calidad de coautores por los delitos de peculado por apropiación y contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso heterogéneo y a RENZO ALFONSO LEÓN VARGAS como coautor del delito de peculado por apropiación.

TERCERO: DÉSE cumplimiento a lo ordenado en el numeral SEXTO de la parte resolutiva de la sentencia de primera instancia y por la secretaría de la Corporación líbrese las órdenes de captura. Una vez se hagan efectivas, déjese a los procesados a disposición de la Sala Especial de Primera Instancia que dispondrá de lo necesario para el cumplimiento de la sentencia.

CUARTO: Contra esta decisión no proceden recursos.

Cópiese, notifiquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Presidenta de la Sala

GERARDO BARBOSA CASTILLO

FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

GERSON CHAVERRA CASTRO

DIEGO EUGENIO CORREDOR BELTRÁN

JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO No firma impedimento

LULIULUS PHO DERNATE

CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO

JOSE JOAQUÍN URBANO MARTÍNEZ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 00FC9107588FD1970EA2E9A2B46DE13391EBCF3E3BEF32A958AF22BEBFF5988E Documento generado en 2025-07-17