



# *Tribunal Superior Del Distrito Judicial*

SECRETARIA DE LA SALA PENAL  
NEIVA - HUILA

## **E D I C T O**

**La Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior de Neiva,**

### **H A C E   S A B E R:**

Que en la causa No. **41001-31-04-005-2015-00175-02** seguida contra **CIELO GONZALEZ VILLA** por el delito de "Contrato sin el cumplimiento de requisitos legales", La Sala Tercera de Decisión Penal de este Tribunal dictó sentencia de segunda instancia de fecha catorce (14) de diciembre de dos mil Veintidós (2022), proveído que fuera aprobado como consta en el Acta No. 1438 con ponencia de la Magistrada **INGRID KAROLA PALACIOS ORTEGA**.

Para notificar legalmente a los sujetos procesales se fija el presente **EDICTO** de forma virtual en la página Web de la Rama Judicial por el término de tres (3) días hábiles, en Neiva siendo las siete (7:00) de la mañana de hoy **once (11) de enero de dos mil veintitrés (2023)**.

**LUISA FERNANDA TOVAR HERNANDEZ**  
Secretaria



# *Tribunal Superior Del Distrito Judicial*

SECRETARIA DE LA SALA PENAL  
NEIVA - HUILA

**SECRETARIA DE LA SALA PENAL**  
**DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**  
**NEIVA - HUILA**

**CERTIFICA:** Que para notificar legalmente a los demás sujetos procesales del fallo que antecede, se fijó el EDICTO de forma virtual en la página Web de la Rama Judicial por el término de tres (3) días hábiles, en Neiva siendo las siete de la mañana (7:00 a.m.) de hoy **once (11) de enero de Dos Mil Veintitrés (2023)**, inhábiles del 20 al 31 de diciembre de 2022 y del 1 al 10 de enero de 2023 por vacancia judicial.

**LUISA FERNANDA TOVAR HERNANDEZ**  
Secretaria

**SECRETARIA DE LA SALA PENAL**  
**DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**  
**NEIVA - HUILA**

**CERTIFICA:** Que el anterior EDICTO permaneció fijado de forma virtual en la página Web de la Rama Judicial, por el término anteriormente indicado; y se desfija siendo las siete de la mañana (7:00 a.m.) de hoy **dieciséis (16) de enero de Dos Mil Veintitrés (2022)**, inhábiles 14 y 15 de enero de los cursantes.

**LUISA FERNANDA TOVAR HERNANDEZ**  
Secretaria



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE NEIVA  
SALA TERCERA DE DECISIÓN PENAL**

**Neiva, catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

**Magistrada Ponente  
INGRID KAROLA PALACIOS ORTEGA**

**Radicación: 41001 31 04 005 2015 00175 02**

**Aprobado mediante Acta No. 1438**

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO.**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Defensor Especial de **CIELO GONZÁLEZ VILLA**, contra la sentencia proferida el 11 de octubre de 2021, a través de la cual el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Neiva, Huila, la condenó como autora responsable del punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tipificado en el artículo 410 del Código Penal - C.P.

**ANTECEDENTES.**

**I. HECHOS:**

De la resolución de acusación proferida el 30 de diciembre de 2014 por la Fiscalía Primera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, confirmada por el Vicefiscal General de la Nación el 19 de octubre de 2015, se extractan los siguientes:

"El 5 de abril de 2005<sup>1</sup>, en su calidad de alcaldesa de Neiva, la señora Cielo González Villa suscribió lo que se dio en llamar "Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica entre la Secretaría Ejecutiva de la Organización del Convenio Andrés Bello y la alcaldía de Neiva", habiendo actuado como representante legal de la primera, el Secretario adjunto, ciudadano venezolano, Omar José Muñoz Ramírez. // El "convenio marco de cooperación", tiene como objeto recibir asistencia técnica por parte de la SECAB para la formulación y gestión de proyectos técnica financieramente viables que permitan optimizar el sistema de acueducto para la ciudad de Neiva. // Con fundamento en el documento señalado, las mismas partes suscribieron de manera directa, sin el agotamiento de proceso de selección alguno, lo que denominaron "Carta de Acuerdo", solicitada por la mandataria local, con el propósito de estipular las condiciones específicas de "cooperación" para el proyecto "Estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema del acueducto del municipio de Neiva", en virtud del cual, a la aceptación del documento, se entregó el valor de \$360.000.000.00 que correspondía al aporte del municipio, suma de la cual, la SECAB descontaría el valor equivalente al 3,5% de cada uno de los aportes de dinero. // La totalidad del dinero fue entregado a la SECAB a través de las Empresas Públicas Municipales de Neiva (EPN), con la que el municipio suscribió convenio interadministrativo de transferencia de recursos No. 194 de 10 de mayo de 2005, para "coordinar la ejecución del proyecto contenido dentro del convenio marco suscrito por la Alcaldía de Neiva con el Convenio Andrés Bello el 05 (sic) de abril de 2005 para la ejecución del proyecto denominado estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema del acueducto del municipio de Neiva", entre otras, con la obligación de girar el dinero en su totalidad en un solo contado, previo el perfeccionamiento y legalización del mismo. // Entre SECAB y EPN, suscribieron el documento denominado "ACTA DE INTERPRETACIÓN Y PRECISIÓN DE LAS OBLIGACIONES QUE LA SECAB DEBE CUMPLIR Y LOS LINEAMIENTOS DETALLADOS DE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN SUSCRITO CON LA ALCALDÍA DE NEIVA" en orden a puntualizar los términos del Acta de Acuerdo. // A su turno y para cumplir con el objeto manifestado en la Carta de Acuerdo y el Acta de Interpretación y Precisión de Términos, la SECAB suscribió contrato de consultoría No. 001 de 14 de julio de 2005, con la firma Estudios Civiles y Sanitarios, ESSERE

---

<sup>1</sup> "Esto por cuanto el documento llamado ACTA DE INTERPRETACIÓN Y PRECISIÓN DE LAS OBLIGACIONES QUE LA SECAB DEBE CUMPLIR Y LOS LINEAMIENTOS DETALLADOS DE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN SUSCRITO CON LA ALCALDÍA DE NEIVA, suscrito entre el SECAB y EPN, menciona el 5 de abril como la fecha de suscripción del convenio marco..."

*LTDA, quien en últimas adelantó el estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto de Neiva, en sus componentes de captación, conducción, plantas de tratamiento y tanques de almacenamiento de agua potable.” (sic para lo transcrito).*

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL:**

El fallo de instancia la reseñó de la siguiente manera:

*“El 16 de agosto de 2011 se ordenó apertura de instrucción, y se determinó, entre otros, vincular mediante indagatoria a **CIELO GONZALEZ VILLA**.*

*Cumplido lo anterior –fs. 183 a 191 C.O.1-, el 30 de septiembre de 2011 se definió la situación jurídica de la procesada **GONZALEZ VILLA** absteniéndose de imponerle medida de aseguramiento –fs. 213 a 250 C.O.1-; el 10 de noviembre del mismo año se cerró la instrucción y se concedió a los sujetos procesales 8 días para presentar alegatos finales –f 281 C.O.1.- término dentro del cual se presentó recurso de reposición por el apoderado de la procesada, el cual fue desatado por auto de 12 de diciembre de 2011 –fs. 46 a 52 C.O.2-.*

*En auto del 25 de enero de 2012 –f. 66 C.O.2-, se ordenó remitir la actuación a la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, en razón al fuero constitucional que adquirió al ser elegida gobernadora del Departamento del Huila.*

*Siendo el conocimiento de la Fiscalía Quinta Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, el 30 de diciembre de 2014 se profirió resolución de acusación contra **CIELO GONZALEZ VILLA**, como presunta autora del delito de contrato sin cumplimiento de requisito legales –fs. 83 a 139 C.O.3.-. Decisión que fue objeto de reposición y en subsidio apelación por parte del apoderado de la encartada, resolviéndose el primero el 24 de junio de 2015 – fs. 192 a 243 C.O.3-, y la apelación por el Despacho del Vicefiscal General de la Nación –fs. 96 a 147 C.O.4.-.*

*El asunto correspondió a este juzgado –f. 2 C.O.5- y luego de cumplido con el trámite del artículo 400 del Código de Procedimiento Penal, el 10 de febrero de 2015 –fs. 167 a 169 ídem- se llevó a cabo la audiencia preparatoria el 1 de abril de 2016 y los días 17 y 24 de agosto, 28 de septiembre, 19 de*

*octubre de 2016 y 3 de mayo de 2017 se realizaron las sesiones de audiencia pública, ingresando el expediente en turno para fallo."*

Finalmente, el 11 de octubre de 2021<sup>2</sup>, la Juez profirió sentencia condenatoria contra **CIELO GONZÁLEZ VILLA** como autora responsable del punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, decisión contra la cual su Defensor Especial presentó y sustentó el recurso de apelación que ocupa la atención de esta Corporación.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

Luego de referirse a los hechos investigados, la actuación procesal surtida, la identificación de la acusada y los alegatos finales de las partes e intervinientes, la *A quo* determinó que con el acervo probatorio se demostró con certeza que el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales existió y que **CIELO GONZÁLEZ VILLA** es responsable.

Trajo a colación jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup>, para ilustrar sobre la estructuración y configuración del referido punible; luego de lo cual, destacó que, conforme al principio de transparencia (Art. 24 de la Ley 80 de 1993), por regla general la escogencia del contratista debe realizarse por licitación o concurso público, salvo los casos en los que la misma ley autorice la contratación directa, circunstancia en la cual aun así no deja de coexistir el remembrado principio.

---

<sup>2</sup> Folios 163 a 187 Cuaderno original No. 7.

<sup>3</sup> Sentencia del 24 de mayo de 2017. Radicación 49819. *"...aunque es cierto que los principios consagrados en el artículo 209 de la Carta Política y los que rigen la actividad contractual estatal en general son aplicables a cualquier tipo de contrato celebrado por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, ello no implica que la alusión genérica a la trasgresión de dichos principios pueda aceptarse como referente suficiente para tener por estructurado el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales."*

Destacó que la señora **GONZÁLEZ VILLA** se desempeñó como Alcaldesa de Neiva entre el 1º de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2007, por tanto, ostentaba la calidad de servidora pública para el 15 de abril de 2005, cuando suscribió el "Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica" con la "Secretaría Técnica del Convenio Andrés Bello – SECAB –"; asimismo para el 29 de igual mes y año, data en la que suscribió "Carta de Acuerdo" con la misma Organización para ejecutar el proyecto "estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto del municipio de Neiva" financiado con recursos de Empresas Públicas de Neiva (EPN). Luego, precisó que la acusación está cimentada en el hecho de "haber celebrado el convenio de cooperación y carta de acuerdo" con la SECAB desatendiendo los principios rectores de la contratación estatal, por cuanto se dio apariencia de convenio de cooperación a un contrato real de administración de recursos del ente territorial.

Tras citar el contenido del artículo 13, inciso 4 de la Ley 80 de 1993 y apartes de la sentencia C-249 de 2004 de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, sostuvo que la discrecionalidad en la aplicación de reglas contractuales diferentes a las previstas en el estatuto de contratación vigente, solo puede admitirse si los recursos con los cuales se pretende desarrollar la labor provienen del organismo internacional y no del tesoro público, es decir, la discrecionalidad aplicable a los contratos referidos en la norma se atribuye al origen de los recursos contractuales. Lo anterior, para precisar que no existió discrecionalidad normativa para el

---

<sup>4</sup> "...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." Este inciso es eternamente 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 empréstito." Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría proporcionar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado..."

convenio de cooperación y asistencia técnica celebrado con la SECAB porque los recursos ejecutados provinieron en un 97% de aportes de la Alcaldía, equivalentes a \$360.000.000 girados por EPN, para finalmente la SECAB realizar el contrato de consultoría No. 001 con ESSERE Ltda., para la realización del "estudio técnico para el mejoramiento del acueducto de Neiva" por valor de \$372.276.248; concluyendo que "los recursos destinados para la ejecución del convenio de cooperación de marras, con el propósito de obtener el estudio técnico para la optimización del acueducto de Neiva, correspondían a fondos del ente territorial y no se trataba de recursos provenientes del organismo internacional" en empréstito o donación.

A la vez, destacó que la aplicación del Decreto 2166 de 2004 – que modificó el Decreto 1896 de 2004 y reglamentó parcialmente el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 - no justifica el actuar irregular evidenciado, por cuanto la Corte Constitucional precisó que la figura jurídica realizada (contratación directa) solo era permitida cuando los recursos provienen del ente internacional; frente a lo cual precisó que es evidente la transferencia de recursos de la Alcaldía de Neiva a EPN, que a su vez pasaron a la SECAB, encargada de administrar los recursos públicos con destino a un tercero que finalmente prestó el servicio, es decir, en el convenio en cuestión no existió aportes mutuos relevantes de las partes (EPN y SECAB), sino una transferencia de recursos públicos provenientes del ente territorial para contratar a un tercero la realización de una consultoría, haciéndolo figurar como un convenio de cooperación sin tener sus características, en el que nada se dijo sobre el aporte de la SECAB, la que por demás fue habilitada para descontar el 3.5% de los recursos recibidos. Por todo, insistió la Juez, "los recursos utilizados provenían del erario público, y el objeto no correspondía a uno de cooperación, sino a la mediación para la contratación de una consultoría".

Adujo que, aunque el contrato de consultoría No. 001 suscrito entre la SECAB y ESSERE Ltda., fue por \$372.276.248, esto es, por poco más de \$12.000.000 de diferencia frente a los recursos públicos transferidos por el municipio a EPN y posteriormente a la SECAB, esa escasa diferencia no modifica la naturaleza contractual y no lo vuelve un convenio de cooperación.

Igualmente decantó que la prueba arrojada a la actuación permite avizorar que **GONZÁLEZ VILLA** durante su desempeño como Alcaldesa de Neiva, conocía sobre asuntos públicos y contractuales y contaba con asesoría especializada en la materia, pero pese a ello y amparada en una norma que impedía su proceder, suscribió un aparente convenio de cooperación para evadir los procesos de contratación legalmente establecidos (licitación pública), al punto de reconocer en su indagatoria que adjudicó directamente el contrato a la SECAB, entre otros aspectos, con fundamento en el inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, sin embargo, iteró, ese precepto resultaba inaplicable por el origen de los recursos.

Respecto el dolo en el actuar reprochado a la procesada, destacó las advertencias que miembros de veedurías ciudadanas (Humberto Alfonso Ignacio Castro Mujica y Marcos Silva Martínez) le mostraron sobre la inconveniencia de contratar a la SECAB por falta de idoneidad, lo cual quedó demostrado cuando esa entidad subcontrató el objeto encomendado por el municipio; así como la no realización del convenio interadministrativo con la Universidad Nacional por no remitir el ente territorial información necesaria para ello. Aspectos que, precisó, *"evidencia el afán y propósito claro de eludir caprichosamente el trámite de la contratación estatal"*, acudiendo a una figura no permitida para comprometer recursos públicos elevados sin formalidad alguna.

Añadió que no puede admitirse las justificaciones mediante las cuales se pretende desligar la responsabilidad penal de la acusada, por haber recibido asesoría jurídica sobre la conveniencia de realizar el mencionado convenio, que en realidad era un contrato estatal, en razón a que aceptar que la persona responsable de ejecutar el presupuesto y comprometer el erario público no deba asumir responsabilidades cuando ha mediado asesoría jurídica, sería tanto como trasladar la facultad de ordenador del gasto en los asesores, siendo indiferente tales asesorías contractuales porque lo cierto es que por el rol desempeñado por **GONZÁLEZ VILLA** debía conocer las formas de contratación pública y la improcedencia de entregar a particulares recursos públicos sin mediar el respectivo proceso de selección objetiva (licitación pública).

Destacó igualmente que, si la situación por el agua potable en Neiva era tan apremiante y significaba una crisis sanitaria, existía la posibilidad de declarar la urgencia manifiesta, pero esa opción no fue contemplada pese a la asesoría recibida por la procesada.

Además, destacó, si bien la carta de acuerdo estableció un aporte en especie de parte de la SECAB equivalente a \$23.600.000, lo cierto es que ello fue ficticio debido a que en la ejecución del convenio no se presentó ese aporte, pues no existe registros de su entrega o que hayan sido utilizados o puestos a disposición de la empresa consultora (ESSERE Ltda., tercero contrato por la SECAB), confirmándose así que los recursos utilizados fueron únicamente los \$360.000.000 girados por el municipio y explicó que si en gracia de discusión se aceptara la existencia de los recursos que serían destinados por la SECAB, ese aporte sería insignificante comparado con el valor total del convenio reprochado.

De nuevo insistió en que la normatividad invocada por la Defensa (inciso 4 del artículo 13 de Ley 80 de 1993), no es aplicable al asunto de marras por cuanto *"los aportes para la ejecución del convenio fueron destinados por el municipio de Neiva y no por el organismo internacional"*, luego entonces, conforme a la Sentencia C-249 de 2004, no era aplicable la discrecionalidad alegada por el Defensor para contratar, máxime porque el servicio contratado lo podía realizar de manera directa el ente territorial sin acudir a un tercero (SECAB) que en últimas subcontrató con otra empresa (ESSERE Ltda.), desconociéndose cuál fue el aporte real del organismo internacional.

Depuso que la acusada, como representante legal y máxima autoridad administrativa del ente territorial estaba obligada a propender por el cuidado del patrimonio público y por el cumplimiento de los principios rectores de la administración pública y explicó que el presunto proceso de selección realizado por la SECAB para escoger a ESSERE Ltda., no es muestra de la buena actuación de la administración municipal frente al proceso de contratación reprochado. Por todo, replicó: *"lo pretendido por el municipio en cabeza de **GONZÁLEZ VILLA**, fue estructurar un convenio con aportes ficticios, labores innecesarias y descuentos perjudiciales para la entidad pública, con el fin de evadir un procedimiento contractual y tratar de dar apariencia de legalidad a algo que no lo tenía"*, pese a que no existe discusión que el estudio técnico del proyecto para la optimización del alcantarillado de esta ciudad fue realizada por ESSERE Ltda., en virtud del contrato de consultoría No. 001 celebrado con la SECAB, siendo evidente que la SECAB actuó como simple intermediario en el convenio.

Hizo alusión al error de tipo invencible alegado por la Defensa en favor de la acusada, pero resaltó que la acusada era conocedora de la conducta desplegada, del proceso de contratación y de la administración pública, por lo que, precisó, no se configura la causal

eximente de responsabilidad. Y, al unísono, concluyó que tampoco se configura la causal denominada error de prohibición, es decir, que la encartada "*creyó errónea pero fundadamente que podía celebrar el convenio de cooperación en los términos que lo hizo*" por las asesorías especializadas recibidas, pues para aceptar esta postura, bastaría encontrar un asesor dispuesto a emitir un concepto contrario a la ley para así eximir de responsabilidad al encargado de la contratación.

También acentuó que la enjuiciada para la época de los hechos reprochados tenía experiencia suficiente como servidora pública y formación como abogada, por tanto, conocía sobre los trámites de la contratación estatal y estaba en capacidad de entender la ilicitud enrostrada y bien podía abstenerse de suscribir el convenio; sin embargo, de forma libre y voluntaria actuó de manera contraria sin justificación adjudicando un cuantioso contrato de forma directa.

En suma, la Juez condenó a **CIELO GONZÁLEZ VILLA** a 48 meses de prisión, multa de 50 S.M.L.M.V., e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por 60 meses, como autora responsable del punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, habiéndole concedido la prisión domiciliaria de que trata el artículo 38 del C.P.

### **RECURSO DE APELACIÓN.**

La Defensa Especial pidió revocar el fallo condenatorio, para en su lugar, absolver a la acusada **GONZÁLEZ VILLA**. Para ello, consideró que no se demostró "*más allá de toda duda razonable*" los elementos exigidos para la configuración del punible enrostrado; en su defecto, afirmó que su prohijada actuó bajo el profundo convencimiento de haber celebrado un "*convenio de cooperación y asistencia técnica*" con la SECAB, sin pretender desconocer los preceptos legales acogidos por

la primera instancia y con fundamento en normatividad vigente para esa época.

En desarrollo de tales pilares, alegó que para la época de los hechos existían múltiples interpretaciones respecto de la modalidad de contratación (directa) elegida por su procurada para suscribir el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica con la SECAB; e indicó que la *A Quo* determinó que esa alternativa contractual era improcedente con fundamento en lo establecido en el artículo 13 inciso 4 de la Ley 80 de 1993 y la Sentencia C-249 de 2004 de la Corte Constitucional; empero, adujo, el Decreto 2166 de 2004 permitía otra interpretación de la misma norma.

Señaló que de las "*comprensiones distintas de lo previsto en la norma*" como hace mención la sentencia, descarta un comportamiento doloso por parte de la procesada, ya que el entendimiento distinto de una disposición legal raya con la estructura de los elementos cognitivos y volitivos de la tipicidad sugerida en el fallo.

También criticó la indebida aplicación de límites porcentuales sobre los aportes realizados por las partes contratantes, por cuanto sin fundamento jurídico concreto la Juez hizo una valoración de los aportes de la SECAB y la Alcaldía de Neiva, atribuyéndose consecuencias negativas al aporte del 97% realizado por el municipio respecto del 3.5% aportado por la corporación internacional y destacó que la sentencia de constitucionalidad hizo referencia a la discrecionalidad para contratar cuando el origen de los recursos proviene de entidades internacionales o de cooperación, sin establecer un porcentaje mínimo de aportes de las entidades contratantes.

Sostiene que el valor pagado a quien ejecutó la consultoría no puede asimilarse al costo de la estructuración del proyecto, ni al trámite de

contratación, necesarios para la selección del contratista, es así que, estimó, la primera instancia desconoce la diferencia entre esos dos contratos por cuanto la SECAB realizó las gestiones precontractuales para la selección del contratista y precisó, es desatinado aplicar al asunto lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 que consagra como mínimo el 50% de aportes en cabeza de la cooperación internacional para no someterse a las disposiciones de la Ley 80 de 1993; empero, reconoció que la *A Quo* no dio aplicación de manera expresa a la referida norma. Con todo, acotó, antes de la expedición de la Ley 1150 de 2007, la legislación no exigía que los aportes de los organismos internacionales debían superar los de las entidades territoriales.

Adujo que, aunque parezca desproporcionado o sospechoso el aporte de la SECAB en comparación al aporte del municipio, para el año 2005 ello no estaba prohibido por la ley, por tanto, apuntó, se equivoca la Juez en reprochar esa particularidad y consideró, por ello debe realizarse un análisis "*ex ante*" y no "*ex post*" en consideración con el marco jurídico vigente para el 2005. Continuó citando apartes de la sentencia proferida por Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 30 de noviembre de 2017, dentro del radicado 29726<sup>5</sup>, para resaltar "*la importancia de ubicarse en el momento histórico exacto en el que se celebró el convenio, y no ahora, 16 años después, cuando jurídicamente el asunto puede estar decantado o, al menos, parece estarlo para el Despacho de instancia, aunque ciertamente, no lo está*".

---

<sup>5</sup> "...si la tipicidad básica del artículo 410 de la Ley 599 de 2000 se complementa con normas que, se insiste, admitían para esa época – seguramente hoy la cuestión sea distinta – diversas lecturas en relación con los requisitos de validez(...), la posibilidad de incurrir en error acerca de esas exigencias hay que examinarla en el marco del estado del arte de esa época y en la concreta posibilidad de la actuación para ese entonces, que como se indicó, influyeron decisivamente en la suscripción del convenio por fuera del marco general de la Ley 80 de 1993 y del Decreto 855 de 1994, en el convencimiento de que ello era posible y legal"

Consideró que una interpretación contraria a la adoptada por la Juez sobre el Decreto 2166 del 2004, permite vislumbrar de manera válida y coherente la legalidad del trámite de contratación adelantado por su prohijada, ya que es un acto administrativo que gozaba de presunción de legalidad y vigencia para la época de los hechos y hasta el año 2007, por tanto, no introducía disposiciones contrarias a la posición jurídica adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-249 de 2004, ni se había ordenado su inaplicación por autoridad competente; además, destacó, aunque la Corte determinó que la discrecionalidad para contratar aplicaba en el evento de que los recursos provinieran de entidades internacionales o de cooperación, no fijó un porcentaje mínimo para ello y destacó que aquí no se trata de un contrato de administración de recursos, sino de un convenio de cooperación; por tanto, iteró, su defendida actuó conforme a actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional y no con el ánimo de desconocer el proceso ordinario de contratación.

También criticó que la primera instancia desconociera los aportes (en especie y dinero) realizados por la SECAB e indicó que el aporte en especie de ese organismo no corresponde a \$23.600.000 como lo consideró la *A Quo*, ya que por su naturaleza no son susceptibles de demostración, pero que se materializaron con el cumplimiento del objeto del convenio. Aunado, estimó, no se acreditó "*más allá de toda duda razonable*" que esos aportes hubieran sido ficticios; más aún porque esa organización no se limitó a la contratación del tercero expuesto para realizar la consultoría, sino que también estuvo a cargo de la estructuración técnica y financiera del proyecto y del trámite de contratación. A la vez, subrayó que el aporte en dinero de la SECAB no debía ser equivalente a los \$360.000.000 aportes de la entidad territorial y asimismo consideró acreditado que ese organismo sí efectuó un pago por \$12.276.248 por cuanto la suma entregada a la

ESSERE Ltda. fue de \$372.276.246; por consiguiente, insistió, los aportes de la SECAB no fueron ficticios como lo sugirió la Juez.

Recalcó que las *"advertencias frente a la inconveniencia de la contratación de la SECAB no implica una actuación dolosa"* y destacó que la falladora verificó la falta de idoneidad de la SECAB en las advertencias enviadas por los señores Humberto Alfonso Ignacio Castro Mujica y Marcos Silva Martínez; sin embargo, estas resultaban inviables para soportar el dolo atribuido a **GONZÁLEZ VILLA** frente a la contratación elegida, sobre todo cuando el objeto del convenio fue la formulación y gestión de proyectos técnica y financieramente viables para la optimización del sistemas de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Neiva.

Dijo no haber existido un *"contrato de administración de recursos"*, ni ser cierto que la SECAB realizó la labor contractual que debía hacer el municipio, habida cuenta de que ese organismo relevó al municipio de actividades tendientes a la estructuración del proyecto y la selección del contratista, siendo procedente que las entidades nacionales convengan con organismos internaciones labores tendientes a la selección de contratistas y estructuración de proyectos, así lo permite la Ley 80 de 1993.

Señaló que su defendida *"estaba y está convencida de haber actuado conforme a la ley"*, por tanto, en su sentir, se configura un error de tipo y tildó de equivocado que la Juez diera por probado que la acusada conocía los requisitos legales para suscribir el contrato directo y caprichosamente no los atendió, resultando condenada porque la *A Quo* consideró que el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica, así como la Carta de Acuerdo, disfrazaron su verdadera naturaleza; no obstante, exaltó, el objeto contractual se cumplió a cabalidad, demostrando así la inexistencia de una opción mejor para

ejecutarlo; adicional, no se desviaron recursos y tampoco fue favorecido uno u otro interesado.

Aceptó que la declaratoria de urgencia manifiesta era una alternativa para que su protegida contratara directamente, pero destacó que lo pretendido por la servidora era una solución óptima a la problemática del agua en esta capital, siendo desatinado que se le condene por este desacierto, cuando lo que debe corroborarse es la existencia de un acto ilegal y doloso que pretermita los requisitos legales esenciales de la contratación.

A la vez, adujo, no existen pruebas que demuestren "*más allá de toda duda razonable*" que la procesada obró con intención de disfrazar la naturaleza del convenio reprochado, esto es, **CIELO** no conocía que se tratara de la administración de recursos públicos. Aunado explicó que el 3.5% pactado entre las partes no fue un pago sino el reconocimiento de gastos administrativos, lo cual no está prohibido por la ley y son necesarios para la ejecución del convenio, tal como testificaron el experto Jorge Pino Ricci y la asesora Martha Cecilia Abella de Fierro; al punto que, explicó, la SECAB no tenía como propósito obtener lucro ya que por el contrario realizó aportes para solucionar la problemática del agua en el municipio.

Puso de presente que el Juzgado Octavo Administrativo (sin indicar ciudad), concluyó que no es cierto que el mentado convenio hubiera vulnerado algún principio de la función pública y trajo a colación la sentencia 29726 del 30 de noviembre de 2017<sup>6</sup>, de la que adujo, la Sala de Casación Penal "*reconoce como altamente probable que el*

---

<sup>6</sup> "*Lo expresado es ejemplo de cómo se pueden suscitar dificultades en la selección y apreciación de las normas de complemento, y cómo de esa manera se pueden realizar juicios que probable y muy seguramente son procedentes para la época cuando se suscribieron los convenios. Por la misma o similares razones no resulta exótico que el servidor también pueda incurrir en errores acerca de los requisitos legales que rigen en materia de contratación pública*".

*funcionario público pueda actuar en un error sobre los requisitos esenciales*", por lo que instó - a la segunda instancia - tener en cuenta que su prohijada nada tiene que ver en la posible mutación del convenio durante su ejecución a un contrato de administración de recursos, dado que esa etapa es ajena a la acusada.

Expresa que su defendida *"no conocía los hechos constitutivos de la infracción penal: error sobre el elemento normativo del tipo"* y estaba convencida de la legalidad de su actuar tendiente a optimizar el sistema de acueducto de la ciudad, pues, incluso, previo a suscribir el convenio la servidora se asesoró de profesionales expertos e idóneos en la materia para verificar la legalidad o no de celebrar el reprochado acuerdo, para lo cual rememoró apartes de los testimonios rendidos por Jorge Pino Ricci (experto en contratación estatal), José Nelson Polonia (Secretario General), Martha Cecilia Abella de Fierro (asesora en contratación del Despacho municipal) y la propia acusada. Dijo que el primero de los nombrados dio a la acusada su concepto, recomendación y viabilidad sobre ese asunto, si la SECAB *"tiene una cooperación, una colaboración, hay un aporte en dinero o en especie"*. Por su parte, del segundo testigo refirió que participó de la discusión suscitada en torno al convenio celebrado, llegando a la conclusión de no estar obligada la mandataria a realizar proceso licitatorio para recibir la asistencia técnica. En tanto, de la tercera testigo decantó que también dio a conocer lo concerniente a la celebración del convenio, afirmando que el convenio de cooperación *"se podía hacer porque el desarrollo normativo y jurisprudencial así lo permitió en ese momento histórico"*. Testigos que, en criterio del recurrente, formaron el convencimiento en la acusada de estar cumpliendo la ley. Por lo anterior, estimó que la Juez por *"capricho"* desestimó las mentadas declaraciones y las tachó de mendaces, pese a no existir una razón para su cuestionamiento.

Iteró que su defendida estaba convencida sobre la legalidad y acierto de la alternativa elegida para contratar y por ende se descarta el presunto dolo en la conducta reprochada, aunado a la existencia de *"una norma vigente para el momento de los hechos que, sin desconocer lo dicho por la Corte Constitucional, sustentó lo afirmado por los asesores y permitió a la doctora **CIELO GONZÁLEZ VILLA** estar convencida de la legalidad de su actuar"*. Para lo cual, insistió en la vigencia del Decreto 2166 del 2004 para la fecha de los hechos, e indicó, aunque en la actualidad se concluya que la referida norma era contraria a la interpretación dada por la Corte Constitucional (Sentencia C-249 de 2004), no puede sancionarse penalmente a quien confió en esa presunción de legalidad, máxime, cuando el convenio criticado *"tuvo excelentes resultados en su ejecución"* y el citado Decreto fue expedido con posterioridad a la aludida sentencia constitucional, debiendo presumirse por tanto, *"su concordancia con la constitución, la ley y la jurisprudencia"*.

En conclusión, decantó: *"mi defendida contaba con una norma expedida -con posterioridad a la sentencia C-249 de 2004- (...) además con la asesoría de JORGE PINO RICCI... MARTHA CECILIA ABELLA DE FIERRO y JOSÉ NELSON POLANÍA TAMAYO"* profesionales expertos en contratación y por ello, afirmó, la procesada *"obró bajo el más absoluto convencimiento de que estaba celebrando un convenio de asistencia técnica y no de administración de recursos, y que para celebrarlo no existía requisito legal esencial de los que cuya reprochada ausencia la hicieron merecedora de una condena"*.

Por todo lo antes dicho, deprecó revocar la sentencia impugnada, para en su lugar, absolver a su defendida de la conducta punible endilgada por la Fiscalía.

No hubo intervención de los sujetos procesales no recurrentes<sup>7</sup>.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

La Corporación es competente para resolver la apelación interpuesta contra la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de esta ciudad, conforme lo dispone el numeral 1º del artículo 76 de la Ley 600 de 2000, normatividad que rige el trámite de la actuación surtida.

Competencia que, de acuerdo con el principio de limitación y el artículo 204 del citado plexo normativo, se encuentra restringida al escrutinio de las inconformidades del recurrente y a aquellos aspectos que le estén vinculados inescindiblemente.

De entrada, destáquese que el asunto de marras tiene su génesis en hechos acaecidos en abril de 2005, cuando **CIELO GONZÁLEZ VILLA** se desempeñaba como Alcaldesa del municipio de Neiva y en tal calidad suscribió con la Secretaría Ejecutiva de la Organización del Convenio Andrés Bello – SECAB (organismo internacional) "*Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica*" con el objetivo de recibir asistencia técnica para la formulación y gestión de proyectos técnica financieramente viables que permitan optimizar el sistema de acueducto para la ciudad de Neiva; documento que, según la resolución de acusación, dio lugar a que las partes suscribieran también - de forma directa y sin agotar proceso de selección objetiva - "*Carta de Acuerdo*" con el propósito de establecer condiciones de cooperación para el proyecto "*estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto del municipio de Neiva*", para lo cual el municipio comprometió y giró recursos públicos por

---

<sup>7</sup> Cuaderno original No. 7, folio 254.

trescientos sesenta millones de pesos (\$360.000.000).

Adviértase igualmente que, producto de lo anterior y a través del convenio interadministrativo No. 194 del 10 de mayo de 2005, el municipio transfirió \$360.000.000 a Empresas Públicas de Neiva (EPN), para la ejecución del aludido proyecto, recursos que a la postre EPN entregó a la SECAB para tal fin, habiendo suscrito "*acta de interpretación y precisión de las obligaciones*" a cumplirse por la SECAB con miras a ejecutar el Convenio Marco de Cooperación. Por último, la SECAB subcontrató la firma Estudios Civiles y Sanitarios ESSERE Ltda<sup>8</sup>, empresa que finalmente adelantó el "*estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto del municipio de Neiva*", es decir, el proyecto inicialmente convenido entre el municipio y la SECAB en la "*Carta de Acuerdo*".

En síntesis, la Alcaldía de Neiva pactó de forma directa con la SECAB un propósito específico (*estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto de Neiva*), por el cual el organismo internacional recibió de EPN \$360.000.000, recursos provenientes del municipio, de los cuales descontó el 3.5%, pero a su vez, la SECAB contrató con un tercero particular (ESSERE Ltda.) ese mismo fin; motivo por el cual se reprocha a **GONZÁLEZ VILLA** no haber agotado proceso de selección alguno para contratar, porque – en criterio del Ente Acusador – no se trató de un convenio de cooperación internacional, sino de un contrato de administración de recursos públicos, dando lugar a proferirse en su contra – en primera instancia – condena por el reato de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

---

<sup>8</sup> Contrato de consultoría No. 001 del 14 de julio de 2005 – Cuaderno original No. 6, folios 108 a 120.

El mentado delito, previsto en el artículo 410 del C.P., modificado por el canon 14 de la Ley 890 de 2004, vigente para la época de los hechos juzgados, establece:

*"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...".* (Negritas para destacar).

Sobre el tópico, el Órgano Vértice de la Justicia Penal Colombiana ha enseñado<sup>9</sup>:

*"...La conducta típica del delito en mención, lo ha clarificado la Corte, no recae en cualquier irregularidad en el proceso contractual. De un lado, las hipótesis de punibilidad sólo se contraen a la tramitación, celebración y liquidación del contrato, dejando por fuera de reproche penal -por la vía del art. 410 C.P.- las anomalías presentadas en la fase de ejecución; de otro, no todo defecto conduce a realizar la descripción típica, pues la inobservancia de requisitos legales ha de serlo en relación con aquellos que se reputan esenciales (cfr. CSJ SP513-2018, rad. 50.530 y SP17159-2016, rad. 46.037). Además, en respeto del principio de legalidad, la atribución de responsabilidad no puede efectuarse a través de una genérica y abierta enunciación de principios de la contratación infringidos, sino que, con referencia a éstos, ha de identificarse el concreto precepto normativo y el mandato de conducta quebrantado por el servidor al tramitar, celebrar o liquidar el contrato, sin que sea dable aplicar una ponderación ex post y expansiva de tales principios, a fin de crear presupuestos no exigibles al funcionario a la hora de contratar (CSJ SP3963-2017, rad. 40.216)."*

Vale precisar que, conforme a la resolución de acusación proferida el 30 de diciembre de 2014 por la Fiscalía Primera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia<sup>10</sup>, confirmada el 19 de octubre de 2015 por el Despacho del Vicefiscal General de la Nación<sup>11</sup>, en el *sub júdice* se

<sup>9</sup> Sentencia SP1038-2020. Radicación No. 52.768, del 3 de junio de 2020. M. P. Patricia Salazar Cuéllar.

<sup>10</sup> Cuaderno original No. 3 – Folios 83 a 139.

<sup>11</sup> Cuaderno original No. 4 – Folios 96 a 147.

recrimina a **CIELO GONZÁLEZ VILLA** el hecho de suscribir con la SECAB de manera directa y sin agotar proceso de selección objetiva, el "Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica" y la "Carta de Acuerdo", cuyos objetos fueron reseñados en precedencia<sup>12</sup>.

En este orden, no cabe duda que el ente persecutor fue contundente en endilgar responsabilidad penal a la procesada por quebrantar uno de los principios de la contratación estatal, previstos en los artículos 23 y siguientes de la Ley 80 de 1993, puntualmente el de transparencia que, para la época de los hechos juzgados, implicaba que "La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público"<sup>13</sup>, salvo en el evento de tratarse de contratos de "menor cuantía... empréstitos... interadministrativos... arrendamiento... urgencia manifiesta...", entre otros; así consta en la resolución de acusación:

*"...los contratos estatales no solo se rigen por la normatividad comercial y civil vigentes... sino y adicionalmente, por los principios de planeación, transparencia y escogencia objetiva del contratista, previstos estos últimos en la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, vigente para la época en que se suscribieron los documentos censurados, que imponían que **SIEMPRE** se efectuara a través de licitación o concurso público, salvo en los casos expresamente relacionados en el artículo 24 en los que se podría contratar directamente:...*

*...no se trata de calificar caprichosamente un contrato atribuyéndole la categoría de cooperación, asistencia o ayuda internacional, pues **la distinción radica en el origen de los recursos...***

*...  
El propósito único del ente territorial y concretamente de la doctora **González Villa**, fue eludir el proceso licitatorio."*

---

<sup>12</sup> "recibir asistencia técnica por parte de la SECAB para la formulación y gestión de proyectos técnica financieramente viables que permitan optimizar el sistema de acueducto para la ciudad de Neiva" y "estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto del municipio de Neiva".

<sup>13</sup> Artículo 24, numeral 1º de la Ley 80 de 1993.

Aclarado lo antes esbozado, desciende la Sala a desatar los inconformismos planteados por la Defensa al sustentar la apelación, encaminados a lograr la absolución de **CIELO GONZÁLEZ VILLA**, con apoyo en dos pilares fundamentales, a saber, i) la no configuración de los elementos del tipo penal y ii) que la encartada actuó con profundo convencimiento de haber realizado lo correcto bajo el amparo de la ley vigente aplicable a la materia por cuanto recibió asesoría de personas versadas en contratación pública.

Empezará entonces la Colegiatura por reseñar los elementos constitutivos del tipo penal por el que se procede, tópico sobre el cual el Órgano Vértice de la Justicia Penal Colombiana ha decantado:

*"Por ser un tipo penal en blanco, la definición de los respectivos ingredientes normativos de la descripción típica ha de precisarse a la luz de la normatividad aplicable a la contratación estatal. Ello comporta, de acuerdo con los arts. 1º y 32 de la Ley 80 de 1993, su integración, por vía de remisión normativa, con el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo complementen. Sin embargo, dada la existencia de regímenes contractuales especiales, regulados por disposiciones normativas diferentes al mencionado estatuto, serán aquéllas las llamadas a definir los elementos normativos del tipo, cuando de tipologías o procedimientos de regulación propia se trate"<sup>14</sup>.*

Y la Alta Corporación recientemente precisó:

*"...el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales reclama para su tipificación la concurrencia de diversos componentes, en particular, la condición de sujeto activo calificado, esto es, un servidor público en ejercicio de sus funciones; así mismo, la verificación de alguno de los verbos rectores alternativos contemplados en la norma; corresponde, de igual manera, a un tipo penal en blanco, en la medida que para su materialización, reclama la inobservancia de una normativa ajena a la penal, en la cual se describen los requisitos indispensables para el trámite, suscripción y liquidación de los*

---

<sup>14</sup> SP172-2017. Radicación 48250 del 25 de enero de 2017. M. P. Patricia Salazar Cuéllar.

*contratos públicos*<sup>15</sup>.

Así las cosas, acertado es colegir que para enrostrar la comisión del reato en cuestión – contrato sin cumplimiento de requisitos legales – debe verificarse: i) que el sujeto activo sea servidor público en ejercicio, ii) que ejecute alguno de los verbos rectores previstos – tramitar, celebrar o liquidar-, y iii) que se inobserve una norma específica de la contratación.

Para dilucidar el primer tema objeto de disenso y constatar la concurrencia de los requisitos antes mencionados, deviene conveniente destacar el contenido de los diferentes documentos suscritos entre la Alcaldía de Neiva, la SECAB y EPN, génesis de esta actuación.

Obra en el expediente certificación expedida el 17 de agosto de 2011, por la Secretaría General de la Alcaldía de Neiva, en la que consta: *"CIELO GONZÁLEZ VILLA... se desempeñó como Alcaldesa del Municipio de Neiva... para el periodo constitucional comprendido entre el 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007"*<sup>16</sup>.

Por consiguiente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 11, numeral 3, literal b de la Ley 80 de 1993<sup>17</sup>, la acusada tenía la competencia y facultad legal de celebrar contratos en representación del municipio, para lo cual podía comprometer sus recursos; por cuya responsabilidad le era exigible velar por el cumplimiento de las exigencias legales que para la data de su gestión regían en la contratación.

---

<sup>15</sup> SP1138-2022. Radicación 59738 del 6 de abril de 2022. M. P. Diego Eugenio Corredor Beltrán.

<sup>16</sup> Cuaderno original No. 1 – Folio 274.

<sup>17</sup> "3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva: (...)  
b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales..."

A la vez, del "Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica", suscrito el 15 de abril de 2005, por **CIELO GONZÁLEZ VILLA** (como Alcaldesa de Neiva) y Omar José Muñoz Ramírez (Secretario Adjunto de la SECAB), se extracta lo siguiente:

**"CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA ENTRE LA ORGANIZACIÓN DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO Y LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE NEIVA (...)**

**CLAUSULA PRIMERA.- OBJETO DEL CONVENIO:** ...recibir asistencia técnica por parte de la **SECAB** para la formulación y gestión de proyectos técnica y financieramente viables que permitan optimizar el sistema de acueducto para la ciudad de Neiva.

**TERCERA.- ASPECTOS FINANCIEROS DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN:** El municipio contribuirá para la ejecución del objeto del presente convenio de cooperación con aportes, provenientes de recursos propios... **La SECAB** contribuirá con la asistencia técnica, administrativa y operativa y aportará recursos económicos de manera proporcional a los aportes destinados por el municipio de Neiva directamente o mediante cualquier tipo de convenios, de conformidad 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 del Municipio como de la SECAB, serán manejados por esta. (...) **NOVENA.- SUPERVISIÓN.-** La supervisión será ejercida por el Gerente de las Empresas Públicas de Neiva<sup>18</sup>. (Subrayas para destacar).

Y de la "Carta de Acuerdo" adiada el 29 de abril de 2005 y suscrita también por **CIELO GONZÁLEZ VILLA** (como Alcaldesa de Neiva) y Omar Muñoz Ramírez (Secretario Adjunto de la SECAB), se advierte:

"Ref.: Proyecto "ESTUDIO INTEGRAL Y DISEÑO DETALLADO PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DEL ACUEDUCTO DEL MUNICIPIO DE NEIVA"

Número de Proyecto: NEIVA 01/05

(...) En atención a su solicitud de cooperación y asistencia técnica expresada por usted... y en especial considerando la cláusula Cuarta del Convenio Marco de Cooperación suscrito entre nuestras organizaciones, me permito suscribir la presente Carta

---

<sup>18</sup> Cuaderno original No. 1 – Folios 168 a 170.

de Acuerdo con el propósito de estipular las condiciones específicas de cooperación para el Proyecto "ESTUDIO INTEGRAL Y DISEÑO DETALLADO PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DEL ACUEDUCTO DEL MUNICIPIO DE NEIVA". Estas condiciones son:

1. OBJETO: Cooperación y asistencia técnica de parte de la SECAB para la ejecución del proyecto "ESTUDIO INTEGRAL Y DISEÑO DETALLADO PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DEL ACUEDUCTO DEL MUNICIPIO DE NEIVA".

(...)

1. VALOR DEL PROYECTO: \$360,000,000.00

(...)

5. ORIGEN DE LOS RECURSOS: Empresas Públicas Municipales de Neiva.

6. INGRESOS DE LOS RECURSOS: \$360,000,000 a la aceptación de la presente Carta de Acuerdo. La SECAB descontará el valor equivalente al 3.5% de cada uno de los aportes en dinero por la gestión del proyecto...

7. APORTE DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA DE LA SECAB AL PROYECTO: En desarrollo del presente convenio la SECAB realizará aportes valorados en \$23,600,000 representados así:

7.1. ...la SECAB pone a disposición de la Alcaldía su capacidad de gestión... Valoración del aporte: \$10,100,000;

7.2. La SECAB realizará aportes en efectivo a la Alcaldía, provenientes de capital semilla del patrimonio de la SECAB por valor de \$3,000,000... Valoración del aporte: \$5,000,000, de los cuales \$2,000,000 corresponden a aportes en especie.

7.3. La SECAB pone a disposición del Proyecto el Centro Cultural del CAB... Valoración del aporte: \$5,000,000;

7.4. La SECAB aporta los servicios del Centro de Documentación del Convenio Andrés Bello... Valoración del aporte: \$3,500,000;

8. SUPERVISIÓN. Considerando la experiencia que tiene las Empresas Públicas Municipales de Neiva en la prestación del servicio público de acueducto, la supervisión de este proyecto... estarán a cargo del Gerente de estas Empresas.

9. Se consideran parte integral de esta Carta de Acuerdo: el Convenio Marco de Cooperación suscrito el 15 de abril de 2005...<sup>19</sup>.

Lo anterior permite colegir que, en efecto, **CIELO GONZÁLEZ VILLA** ejercía el cargo de Alcaldesa de Neiva para abril de 2005 y en tal calidad, para esa época, decidió suscribir de forma directa con la SECAB los documentos denominados "Convenio Marco de Cooperación

<sup>19</sup> Cuaderno original No. 1 – Folios 176 a 178.

y *Asistencia Técnica*" y *Carta de Acuerdo*", el primero con el propósito de recibir asistencia técnica para la gestión de proyectos en procura de optimizar el sistema de acueducto de la capital Huilense y, el segundo, para cooperación y asistencia para ejecutar proyecto encaminado a mejorar el referido sistema, estableciéndose compromisos puntuales para una y otra parte, especialmente en cuanto a sus aportes y la administración de los mismos.

Demostrada está con certeza entonces la calidad de servidora pública de la acusada (sujeto activo), quien - por elección popular - ejerció como Alcaldesa de Neiva desde el 1º de enero de 2004 y hasta el 31 de diciembre de 2007, es decir, fungió como tal para abril de 2005, cuando en ejercicio de sus funciones legales celebró con la SECAB sendos documentos orientados a la ejecución de un proyecto para mejorar el sistema de acueducto de Neiva.

Para la Sala no existe duda que los mentados documentos son verdaderos contratos suscritos entre el municipio y la SECAB, a los que se pretendió dar una apariencia diferente (convenio de cooperación) y en los que se acordó que la supervisión estaría en cabeza del Gerente de Empresas Públicas de Neiva.

Recuerda la Judicatura que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1495 del Código Civil, contrato *"es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas"*.

Por manera que, se itera, tanto el *"Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica"*, como la *"Carta de Acuerdo"* suscritos entre la exalcaldesa **CIELO GONZÁLEZ VILLA** y la SECAB resultan ser sendos contratos que, por demás, de forma clara evidencian el aporte considerable de recursos públicos de parte del ente municipal y su

administración en cabeza exclusiva del organismo internacional, por lo que, a no dudarlo, se trata de contratos para la administración de recursos públicos con fines específicos.

Sumado a lo anterior, obra en la actuación prueba irrefutable de que la Alcaldía de Neiva transfirió a EPN la suma de \$360.000.000 con un objetivo concreto, operación que consta en el comprobante de egresos adiado el 3 de junio de 2005, en el que se describe:

*"Detalle PAGO TOTAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE TRASFERENCIA DE RECURSOS NO. 194/05 COORDINAR LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO CONTENIDO DENTRO DEL CONVENIO MACRO SUSCRITO POR LA ALCALDÍA CON EL CONVENIO ANDRES BELLO (...) 360,000,000.00"<sup>20</sup>. (Subrayas fuera de texto).*

A la vez, acreditado está que a la postre, el 8 de junio de 2005, EPN entregó a la SECAB la suma de dinero que viene de referirse, tal como figura en el comprobante de pago No. 584 de la referida data, documento del cual se extracta:

*"VR. TRANSFERENCIA DE RECURSOS SEGÚN CLÁUSULA FORMA DE PAGO DEL ACTA DE INTERPRETACIÓN Y PRECISIÓN DE LAS OBLIGACIONES QUE LA SECAB DEBE CUMPLIR Y LOS LINEAMIENTOS DETALLADOS DE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN SUSCRITO CON LA ALCALDÍA DE NEIVA, CUYO OBJETO ES LA COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DE PARTE DE LA SECAB PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO ESTUDIO INTEGRAL Y DISEÑO DETALLADO PARA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DEL ACUEDUCTO DEL MUNICIPIO DE NEIVA. RECURSOS TRANSFERIDOS POR EL MUNICIPIO DE NEIVA SEGÚN CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 194/05 ... \$360.000.000..."<sup>21</sup>.*

Es decir que, luego de suscribir el municipio y la SECAB el "Convenio Marco" y la "Carta de Acuerdo", el ente territorial transfirió a EPN la

<sup>20</sup> Cuaderno original No. 1 – Folio 181.

<sup>21</sup> Ibídem – Folio 182.

referida suma de dinero para la ejecución del aludido proyecto, recursos que pasaron a manos de la SECAB, organismo encargado de administrar dicho aporte según se pactó en el "Convenio Marco".

Así las cosas, hasta este punto, la prueba documental es contundente en revelar la falencia que antecedió al "Convenio Marco" y a la "Carta de Acuerdo", esto es, la escogencia de la SECAB de forma directa sin agotar proceso de selección objetiva como lo demandaba el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, para, en últimas, ejecutar el proyecto estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema del acueducto del municipio de Neiva.

Ahora bien, como el Defensor considera que la manera en que **CIELO GONZÁLEZ VILLA** – en calidad de Alcaldesa de Neiva – convino con la SECAB encuentra respaldo legal en el inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, vigente para la época de los hechos, deviene conveniente destacar que la referida normatividad establecía:

*"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, pagos y ajustes."*

Precepto que a la postre fue derogado por el canon 32 de la Ley 1150 de 2007, pero que - en su momento - fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-249 del 16 de marzo de 2004, "...en el entendido de que la discrecionalidad allí prevista solo 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*<sup>22</sup>.

En este orden, atinado es afirmar que la normativa en cuestión (durante su vigencia) permitía a las entidades públicas contratar con organismos de cooperación internacional de manera directa, sin agotar proceso de selección objetiva, cuando la financiación de los contratos provenía de recursos aportados por los citados organismos, discrecionalidad que, según lo dispuso la Corte Constitucional, se predicaba<sup>23</sup> en relación con los convenios de empréstito, donación, asistencia técnica o de cooperación; alternativas contractuales que de acuerdo con el material probatorio obrante en la actuación, especialmente, el "*Convenio Marco*" y "*Acta de Acuerdo*" que se cuestionan, no operaron en el asunto de marras.

Aunque en efecto, tal como lo predica el Defensor, la citada normatividad no establecía porcentajes específicos de aportes para una y otra parte que permitiera optar por esa manera de contratación, lo cierto es que la norma solo discriminaba o preveía esa alternativa cuando la financiación era "*con fondos de los organismos de cooperación*", caso contrario a lo que aquí ocurrió, donde la financiación estuvo por cuenta (casi en su totalidad) del municipio, que aportó \$360.000.000, a diferencia de \$3.000.000 contribuidos en efectivo por la SECAB y \$20.600.000 cuantificados en especie, tal como se advierte en la "*Carta de Acuerdo*" tantas veces mencionada a lo largo de esta providencia.

Pero además, tampoco puede perderse de vista que, pese a que el "*Convenio Marco*" hacía parte integral de la "*Carta de Acuerdo*", lo cierto es que ese convenio inicial no fue honrado al suscribirse el segundo documento, toda vez que, en el primero, fue estipulado de

---

<sup>22</sup> M. P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>23</sup> Norma sin vigor en la actualidad.

manera precisa que "la SECAB contribuiría con la asistencia técnica, administrativa y operativa y **aportará recursos económicos de manera proporcional a los aportes destinados por el municipio de Neiva**", lo cual evidentemente no se cumplió, pues es incuestionable que el aporte del ente territorial (\$360.000.000) es a todas luces desproporcionado en comparación con el aporte del organismo internacional (\$23.600.000 de los cuales solo \$3.000.000 sería en efectivo y el restante en especie).

Si bien la Defensa manifiesta que el aporte de la SECAB no fue ficticio y que contribuyó en todo lo relacionado a la contratación del tercero que ejecutó el proyecto para el mejoramiento del acueducto de Neiva, ello no cambia en lo absoluto el hecho de haberse pactado irregularmente aportes desproporcionados aun cuando desde el inicio (Convenio Marco) las partes convinieron aportar de forma proporcional para ejecutar el objeto convenido, lo cual, se insiste, no fue así.

Sumado a lo anterior, la Defensa estimó que el Decreto 2166 de 2004 permitía legalmente el trámite contractual efectuado por **CIELO GONZÁLEZ VILLA**, por cuanto – en su criterio – era un acto administrativo que gozaba de presunción de legalidad y estuvo vigente para la fecha de los hechos, no era contrario a lo dispuesto por la Corte en C-249 de 2004 y ninguna autoridad había ordenado su inaplicación.

No obstante, dicha postura deviene desatinada si en cuenta se tiene que el parágrafo del artículo 2º del mismo Decreto establecía: "No se entenderá como contratos o convenios de cooperación y asistencia técnica internacional aquellos cuyo objeto sea la administración de recursos"; es decir, como ya quedó claro que desde el "Convenio Marco" se estipuló que la SECAB manejaría los aportes del municipio, resultaba evidente que no se trataba de un verdadero convenio de cooperación como infructuosamente lo pretende hacer ver la Defensa,

motivo por el cual el manto legal de la citada reglamentación no cobijaba el actuar doloso desplegado por la acusada **GONZÁLEZ VILLA**.

Continuando con otro de los inconformismos del recurrente, dígame que la falta de idoneidad de la SECAB para la ejecución del aludido proyecto es notoria, al punto que la misma SECAB contrató a un tercero (ESSERE Ltda.) para ejecutar el objeto convenido con la Alcaldía de Neiva, corroborando ello la irregularidad contractual enrostrada, bajo el silogismo que de forma acertada concluyó la *A Quo*.

Hasta aquí no logra la Defensa derruir los argumentos de la Juez de instancia que culminaron con el fallo de condena refutado.

De otra parte, estima el impugnante que no se demostró la intención de su prohijada de querer defraudar la naturaleza del convenio, para lo cual precisó que el actuar de **CIELO** bien puede enmarcarse en un error sobre el elemento normativo del tipo penal, ya que contó con asesores expertos que le indicaron sobre la legalidad de sus actos en la suscripción del contrato reprochado y por ello tenía la convicción de no estar quebrantando la ley.

Sin embargo, para la Colegiatura esa premisa es errada en atención a que al respecto el Consejo de Estado ha decantado:

***"Tampoco es dable aceptar el ingenuo argumento de que el accionante estaba amparado por la causal de exclusión de responsabilidad del artículo 28 (numeral 6) de la Ley 734 de 2002 porque realizó la contratación «Con la convicción errada e invencible de que su conducta no constituye falta disciplinaria» y que por tal motivo tenía derecho a que se le beneficiara con el principio de favorabilidad.***

***Tal postura resulta inaceptable, o mejor reprochable, en una***

**persona como el demandante, con nivel de educación superior, de profesión contador** y que aspiraba a ser contratista del Estado, **que se presume conoce el ordenamiento jurídico en el cual pretendía desenvolverse profesionalmente** (también como empleado público), por tal razón no se equivocó la entidad al formularle el pliego cargos de la manera que lo hizo, pues es sabido que **«La ignorancia de la ley no sirve de excusa»**, según lo preceptúa el artículo 6 del Código Civil, en torno al cual la **Corte Constitucional ha precisado que esta presunción del conocimiento de la ley por todos los ciudadanos del territorio colombiano es un «recurso epistémico utilizado por el legislador, de uso obligado en el derecho»** [se destaca], que consiste en que «[...] es necesario exigir de cada uno de los miembros de la comunidad que se comporte como si conociera las leyes que tienen que ver con su conducta. La obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita» Lo anterior **guarda total consonancia con el artículo 95 superior, el cual ordena categóricamente que «Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes»**, lo que sustenta y justifica plenamente el Estado de derecho.<sup>24</sup>. (Negrillas fuera de texto).

Sobre idéntico tópico, el Máximo Tribunal de la Justicia Penal Colombiana ha enseñado:

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

Precisamente por lo anterior, la Corte ha considerado que:

**Cuando la función de celebrar contratos normativamente radica en un específico servidor público (en este caso el Gobernador) y no ha sido expresamente delegada en otro, sino que, como en este caso, solo ha delegado en**

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de Conocimiento Administrativo – Sección Segunda – Subsección B; Sentencia 01920 de 2018, del 27 de septiembre de 2018. Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Expediente: 05001-23-33-000-2013-01920-01 (0616-2016).

funcionario de menor rango (la junta de licitaciones) el deber de adelantar los trámites previos a la celebración del contrato, **se exige por el ordenamiento que despliegue la máxima diligencia y cuidado al momento de adoptar la decisión final que le corresponde, pues en ese instante asume la administración del riesgo y por ende se hace responsable de realizar una conducta prohibida**, ya que la normatividad exige que sus actuaciones estén presididas por el cumplimiento de los principios y valores constitucionales, los fines de la contratación y la protección de los derechos de la entidad que representa, las reglas sobre administración de bienes ajenos y los postulados de la ética y de la justicia. (CJS AP, 28 Ag. 2002)

(...)

En ese contexto, es claro que el Gobernador... **intervino en la decisión de contratar al revisar, y tomar la decisión final**, tal como él mismo lo mencionó, **hasta el punto que sin su aquiescencia, cualquier visto bueno, recomendación o sugerencia de contratista quedaba en el plano intrascendente**, al ser él, el encargado de sopesar mancomunadamente todos los factores y procurar, por encima de todos, el cumplimiento de las exigencias legales<sup>25</sup>. (Negrillas para destacar).

De modo que, conforme al precedente jurisprudencial, para la Sala no es aceptable el argumento defensivo tendiente a exonerar de responsabilidad a la acusada porque supuestamente tenía la convicción invencible - debido a las asesorías recibidas de personas expertas en contratación estatal - de estar celebrando un convenio de asistencia técnica y no de administración de recursos.

Nótese que la propia acusada en su indagatoria manifestó<sup>26</sup>: "En el año 2004 a finales, se presentó una avalancha sobre el río Las Ceibas que colapsó el sistema de acueducto de la ciudad... a partir del mes de enero de 2005 se dio inicio a una serie de foros para buscar la forma adecuada de resolver este problema... buscamos a la Universidad Nacional quien no nos dio una respuesta pronta y haciendo los análisis

<sup>25</sup> Sentencia SP2146-2016. Radicación No. 40627 del 24 de febrero de 2016.

<sup>26</sup> Cuaderno original No. 1 - folios 183 a 191.

respectivos encontramos que el Convenio Andrés Bello SECAB, era un organismo de Cooperación Internacional que nos daba un respaldo... que nos permitía apoyarnos en ellos... nos daban la tranquilidad de que era una entidad que podía apoyar al municipio en encontrar la mejor solución para resolver el problema del agua..."; y, al preguntársele: "se asesoró usted en forma previa con personal calificado de su gabinete o profesionales externos para realizar estos convenios?" expuso: "Con los ingenieros de EPN, y la asesoría en materia jurídica de la Jefe la doctora MARTHA CECILIA ABELLA DE FIERRO".

Incluso, advierte la Judicatura que la enjuiciada sí tenía conocimiento claro sobre el monto a partir del cual debía realizar proceso de licitación pública para contratar, pues en indagatoria también se le preguntó: "¿Estableció usted para el mes de abril de 2005 el monto de la cuantía a partir de la cual el municipio debía agotar el procedimiento de licitación pública? y respondió: "Creo que hasta 19 millones era de mínima cuantía, de 19 a 190 de menor, y de 190 en adelante de mayor cuantía, dentro de esta última se licitaba". Es decir, tampoco cabe duda que **GONZÁLEZ VILLA** era conocedora de que por el valor del convenio suscrito con la SECAB le era exigible a la entidad que representaba llevar a cabo el trámite licitatorio que se le reprocha.

Súmese que la enjuiciada afirmó que antes de ejercer como Alcaldesa de Neiva, se desempeñó como diputada del Huila y, además, adujo ser abogada de la Universidad Externado de Colombia<sup>27</sup>, luego entonces, no era una funcionaria pública novata, por el contrario, gozaba de experiencia profesional y académica en el sector público y las leyes, lo que de suyo le permitía la posibilidad de desempeñar su

---

<sup>27</sup> "soy abogada de la Universidad Externado de Colombia. Me desempeñé como Diputada del Huila, alcaldesa de Neiva del 01 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2007."

labor dentro del marco legalmente permitido.

Lo anterior deja entrever el comportamiento doloso y contrario a la ley desplegado por **CIELO GONZÁLEZ VILLA**, ya que, siendo una servidora pública versada y con experiencia en la administración de lo público y con formación en derecho, decidió desatender los preceptos claros contenidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), pasando por alto el agotamiento del proceso de selección objetiva previsto en el original artículo 24 de la citada normativa (vigente para la época de los hechos), para suscribir directamente con la SECAB el "*Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica*" y el "*Acta de Acuerdo*" tantas veces mencionados, cuyos objetivos han sido ampliamente decantados en precedencia.

Acertado es colegir entonces que el comportamiento de la acusada trasgredió el principio de transparencia de la contratación estatal, pues siendo su obligación actuar de forma ecuánime y exaltando los intereses de la entidad territorial, optó por omitir deliberadamente el proceso de selección objetiva para escoger quien realizara el "*estudio integral y diseño detallado para el mejoramiento del sistema de acueducto del municipio de Neiva*".

Por demás, aunque es cierto (como lo adujo el apelante) que los testigos José Nelson Polanía Tamayo, Martha Cecilia Abella de Fierro y Jorge Pino Ricci manifestaron - durante la audiencia pública - que dieron sus conceptos y aprobación a la exmandataria para poder suscribir los documentos reprochados, ello en manera alguna puede erigirse como un eximente de responsabilidad en favor de la encartada, toda vez que, tal como lo ha decantado la jurisprudencia, no es posible aceptar la postura de que la servidora pública actuó con la convicción invencible de no estar infringiendo la ley penal, como

quiera que es sabido que la ignorancia de la ley no sirve de excusa, máxime si en cuenta se tiene la formación académica de **GONZÁLEZ VILLA** y su experiencia en el ejercicio de cargos públicos.

En efecto, José Nelson Polanía Tamayo depuso<sup>28</sup>: *"...jurídicamente al interior de la administración se discutió la forma y el modelo de contratación, repito, insisto, no fue fácil, toda vez que se generó allí al interior de los abogados que participamos en la mesa de trabajo, si podíamos hacerlos por la premura de las circunstancias una contratación directa con la Secretaría Técnica de la SECAB o había que sacar todo un proceso licitatorio... antes de tomar decisiones finales sobre esto la Alcaldesa la doctora **CIELO** consultó al doctor Jorge Pino Ricci... al seno del debate jurídico se llevó a la discusión si era un convenio, si era un contrato...";* además, el testigo mencionó la Sentencia C-249 de 2004 y agregó: *"...la Corte Constitucional... había limitado la celebración de tipos de contrato y la había limitado en el escenario en que las entidades estatales no podían celebrar contratación directa para la administración de recursos y eso fue uno de los temas de la discusión y al unísono todos los que participábamos en esa discusión jurídica entendíamos y así lo hicimos saber a la alcaldesa de que si ella celebraba ese tipo de convenios no se trataba de una administración de recursos, se trataba de un verdadero convenio de cooperación... además nos encontramos con una norma que había expedido el Gobierno Nacional a raíz de la misma expedición de la sentencia de la Corte Constitucional, un Decreto 2166 del año 2004... entonces llegamos a la conclusión de que no estaba obligada la doctora **CIELO** a sacar un proceso licitatorio... se recomendó acudir al procedimiento de contratación directa a través de un convenio marco con la SECAB...".*

---

<sup>28</sup> Audiencia pública celebrada el 24 de agosto de 2016. Récord 53:35 en adelante...

A su turno, Martha Cecilia Abella de Fierro depuso<sup>29</sup>: "...empezamos a mirar todos en equipo si podríamos o no firmar ese convenio de cooperación y asistencia técnica y se concluye que es el camino pertinente a hacerlo y se puede hacer porque la norma, el desarrollo normativo, el desarrollo jurisprudencial así lo permitía y así lo permitió en ese momento histórico, entonces se analiza la Ley 80 el artículo 13 de la Ley 80, se analiza una sentencia no recuerdo el número, era una sentencia C245 de esa época en el 2004 sobre la exequibilidad condicionada del artículo 13 de la Ley 80... después vamos a tener 2 Decretos el mismo año... 2166..."; consecuente, explicó: "¿por qué, por qué no en uno de administración de recursos? Pues sencillo tenía la naturaleza, las características básicas... 1. Ese era un convenio, no un contrato. 2. Las partes perseguían el mismo fin, no pasa lo mismo con los contratos de administración de recursos que tienen fines distintos... aquí en los convenios de cooperación nos une un fin común ¿Cuál? Los fines del estado social de derecho ¿Cuáles? El interés general, el bienestar de la gente, el mejoramiento de la calidad de vida. 2. Otro elemento que caracterizaba y que por eso decíamos esto es un convenio, no es un contrato, es que las partes apoyaban, daban sus recursos, participaban activamente con bienes y recursos económicos o de bienes para cumplir el objetivo. 3. Aquí nuestro contratista, en este caso nuestra parte convencional iba tener autonomía en el régimen propio de sus normas para poder contratar y poder definir el norte... inclusive tuvimos la oportunidad de conversar con un reconocido abogado doctrinante el doctor Pino Ricci que nos brindó su asesoría y nos consolidó en ese concepto, entonces con base en eso dijimos este es el camino... ese convenio dio lugar a un producto, un proyecto que logró resolver a hoy 2016 el problema del agua..."; además, agregó que – en su criterio – el municipio no estaba obligado a realizar proceso licitatorio de selección objetiva para celebrar el aludido convenio.

---

<sup>29</sup> Audiencia pública celebrada el 24 de agosto de 2016. Récord 04:00 en adelante...

En el mismo sentido, Jorge Pino Ricci al referirse a las asesorías brindadas a la acusada manifestó<sup>30</sup>: "*frecuentemente en los distintos cargos que ella ha ocupado he tenido la oportunidad de responderle consultas, preguntas específicas que ella digamos por esta relación que surgió como consecuencia de haber sido compañeros de estudio en el Externado... cuando fue alcaldesa, también cuando fue gobernadora, digamos hemos tenido una relación permanente de consultas en todos los cargos que ella ha tenido... simplemente responder una consulta verbalmente, pero por supuesto con apego estricto a la normativa vigente y a los antecedentes jurisprudenciales más vigentes y **también a mi opinión personal por supuesto frente a la interpretación de las normas***".

De manera concreta sobre el asesoramiento para el convenio con la SECABV expuso: "*...en ese momento le decía yo a la doctora **CIELO** podía utilizarse si la intención era cumplir un interés común el régimen de la Ley 489 si se iba a celebrar un convenio de cooperación con un ente privado y en ese caso no se sometería a la Ley 80, pero también en el artículo 13 de la Ley 80 se reguló la posibilidad de regular contratos y así se define en la Ley 80... sin necesidad de realizar un trámite público de selección, una licitación pública, un concurso de méritos, entonces le decía yo a la doctora **CIELO** que el municipio en ese momento podía acudir al régimen especial de la Ley 489 o acudir al régimen previsto en el artículo 13 de la Ley 80"; luego, hizo alusión a un pronunciamiento de la Corte Constitucional que declaró exequible el mentado canon y expresó: "*lo que dijo allí la Corte es que en lo que tiene que ver con el aporte público se aplicará la ley 80, será la entidad estatal la que aplicando la ley 80 los ejecute, obviamente dijo la Corte lo que tiene que ver con el aporte privado de este organismo de cooperación, ayuda o asistencia se aplicará los reglamentos de esa**

---

<sup>30</sup> Audiencia pública celebrada el 19 de octubre de 2016. Récord 04:40 en adelante...

entidad"; pero al referirse al Decreto 2166 de 2004, señaló: "en ese decreto reglamentario se dijo lo contrario a lo que dijo la Corte, el gobierno nacional dijo las entidades estatales -reglamentando el artículo 13 de la ley 80- ...pueden celebrar directamente contratos con entidades de cooperación, ayuda o asistencia internacional y en esos contratos en lo que tiene que ver con los recursos que aportan dichos organismos y con los recursos de contrapartida que son los que aportan las entidades estatales se someten a los reglamentos de esas entidades, es decir, no se someten a la ley 80... pero sí impuso que si el objeto entonces era con exclusividad la administración de recursos, en ese caso no se sometía a los reglamentos de esos organismos internacionales, sino que debía someterse a la ley 80 y entonces el trámite de una licitación se imponía...".

En conclusión el testigo Pino Ricci acotó: "entonces yo le explicaba a la doctora **CIELO** en su momento, ustedes pueden contratar y así se lo dije franca y directamente pueden celebrar ese contrato con la SECAB si ese contrato tiene una cooperación, una colaboración, hay un aporte en dinero o especie para la ejecución de ese proyecto, si hay ese aporte, esa colaboración, pueden celebrarlo de forma directa... si el objeto es única y exclusivamente la administración de recursos se aplicará la Ley 80 y en ese caso el trámite para la celebración del contratista será una licitación pública...".

No obstante, no puede perderse de vista que el ordenamiento jurídico exige a los servidores públicos obrar con superlativa diligencia al momento de tomar decisiones finales sobre determinados asuntos, debido a que, en ese preciso instante, pese a los posibles asesoramientos recibidos sobre la materia, asume el riesgo y, por tanto, se hace responsable en el evento de ejecutar una conducta prohibida.

Recuerda la Colegiatura que las actuaciones de los servidores públicos deben estar presididas del cumplimiento irrestricto de los "*principios y valores constitucionales, los fines de la contratación y la protección de los derechos de la entidad que representa, las reglas sobre administración de bienes ajenos y los postulados de la ética y de la justicia*", postulados que, conforme al debate surtido y las consideraciones antes esbozadas, desconoció la acusada.

Por último, destáquese, aunque la Defensa alega que la labor convenida fue ejecutada y se solucionó la problemática ciudadana derivada del colapso del sistema de acueducto en Neiva, lo cierto es que ello no constituye un eximente de responsabilidad del reproche penal, por cuanto el delito enrostrado no abarca la fase de ejecución, en razón a que la normativa (Art. 410 del C.P.) sanciona lo concerniente al trámite, celebración y/o liquidación del contrato sin verificar el cumplimiento de sus requisitos legales esenciales; luego entonces, que el objeto del convenio celebrado entre el municipio y la SECAB se hubiere ejecutado no soslaya la configuración del citado punible.

Corolario, son todas las consideraciones antes reseñadas las que permiten a esta Judicatura concluir con certeza que **CIELO GONZÁLEZ VILLA**, en su calidad de Alcaldesa para abril de 2005 y responsable de la contratación de la capital Huilense, pretermitió requisitos esenciales para tramitar y celebrar (de manera directa sin agotar proceso de selección objetiva) el "*Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica*" y la "*Carta de Acuerdo*" con la SECAB, incurriendo así en el reato de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

En suma, acertada resulta la sentencia emitida el 11 de octubre de 2021, a través de la cual el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Neiva

Radicación: 41001 31 04 005 2015 00175 02

Procesada: Cielo González Villa.

Delito: Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

condenó a **CIELO GONZÁLEZ VILLA** por el prenombrado delito, por lo que esta Sala confirmará la decisión.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

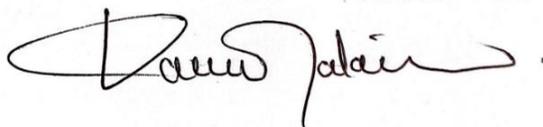
### **RESUELVE:**

**PRIMERO. – CONFIRMAR** la sentencia de fecha y origen anotados, a través de la cual fue condenada **CIELO GONZÁLEZ VILLA** como autora responsable del punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tipificado en el canon 410 del C.P., de acuerdo con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. –** Contra este fallo procede el recurso extraordinario de casación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley 600 de 2000, el cual deberá interponerse dentro del término señalado en el canon 210 ibídem.

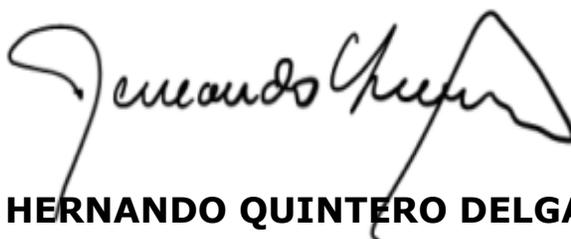
### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

(Decisión adoptada de forma virtual)



**INGRID KAROLA PALACIOS ORTEGA**

Magistrada



**HERNANDO QUINTERO DELGADO**

Magistrado

Radicación: 41001 31 04 005 2015 00175 02

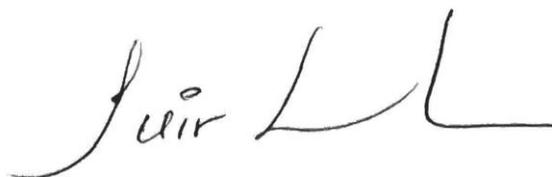
Procesada: Cielo González Villa.

Delito: Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.



**JUANA ALEXANDRA TOBAR MANZANO**

Magistrada



**LUISA FERNANDA TOVAR HERNÁNDEZ**

Secretaria