



República de Colombia
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia
Sala Penal

Magistrado Ponente: Juan Carlos Socha Mazo

Armenia, Quindío, septiembre tres (3) de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 63 001 60 00059 2016 00183

Acusados: Néstor Jaime Cárdenas Jiménez, César Londoño Villegas, Luis Alberto Rincón Quintero, Margarita María Ramírez Tafur, Luz Mery Bedoya de López, Mary Luz Ospina García y Marieth Vanegas Castillo

Delito: Prevaricato por acción

Acta No. 146

Fecha lectura: septiembre 15 de 2026

Hora: 7:30 a.m.

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la agente del Ministerio Público, contra la sentencia proferida el 10 de septiembre de 2025 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Armenia, mediante la cual absolvió a los acusados por el delito de prevaricato por acción.

HECHOS RELEVANTES

Fueron narrados en la sentencia así: “De acuerdo con los elementos de conocimiento y elementos materiales probatorios recaudados por este despacho, se tiene que la Asamblea Departamental del Quindío, aprobó a iniciativa de la Gobernadora de la época SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, cuatro (4) proyectos de ordenanzas, que fueron ampliamente cuestionados por la comunidad en general, al indicarse que los mismas fueron presentados y aprobados ad portas de terminarse el periodo de su mandato y comprometiendo con ello vigencias futuras que limitarían la nueva administración en su autonomía territorial y presupuestal.

(...)

Los proyectos de ordenanzas fueron radicados en la secretaria general de la Asamblea el 10 de noviembre de 2015, para el estudio y fines pertinentes.

(...)

Se inició el trámite al interior de la Asamblea Departamental para el análisis y aprobación de las ordenanzas, determinándose que respecto de cada uno de los proyectos de ordenanzas, la Secretaria General de la Duma, en cabeza de su secretaria MARIETH VANEGAS CASTILLO, rindió concepto de Constitucionalidad y Legalidad, tal y como se estipula en el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental, contenido en la ordenanza 051 de 31 de julio de 2009 en su artículo 33 ...

(...)

Ahora bien, se pudo determinar que los diputados que votaron positivamente fueron precisamente los hoy imputados LUZ MERY BEDOYA DE LÓPEZ, CESAR LONDOÑO VILLEGAS, MARGARITA MARÍA RAMÍREZ TAFUR, MARYLUZ OSPINA GARCÍA, LUIS ALBERTO RINCON QUINTERO y NESTOR JAIME CARDENAS JIMÉNEZ, sin que previamente hicieran alguna observación o debate de Inconstitucionalidad o ilegalidad de las mismas y muchos menos de inconveniencia no obstante el debate en ese sentido haberse propuesto por los diputados que votaron de manera negativa, esto es CARLOS ALBERTO GÓMEZ CHACÓN, LUIS HERNANDO VILLADA GUERRERO y MARÍA MERCEDES ROJAS FLÓREZ: y de entes de control como lo fue la Procuraduría Delegada para Descentralización y Entidades Territoriales de la Procuraduría General de la Nación ... donde finalmente se expresó lo siguiente:

"Finalmente, y al margen de lo expresado, llama la atención de este Despacho que en el último periodo de sesiones de la Asamblea Departamental, se esté pretendiendo afectar en un alto porcentaje de las rentas propias, presuntamente debilitando no solo la ejecución de las políticas públicas desde el actuar departamental, sino debilitando su ejecución presupuestal y colocando en riesgo la sostenibilidad del ente territorial...se permite insistir en la necesidad de un juicioso y cuidadoso análisis de las decisiones administrativas, cuando presuntamente los recursos públicos se ponen en riesgo y se amenaza la adecuada sostenibilidad financiera y de gestión de las entidades territoriales..."

Fueron entonces expedidas el 13 de noviembre de 2015, por la Asamblea Departamental del Quindío, las ordenanzas:

No. 010 "POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTAN ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA, INFANCIA Y ADOLESCENCIA CONTENIDA EN LA ORDENANZA 005 DE 2014, DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO"; en la cual se destina un 40.8% de los recursos de Monopolio y el 65% de los recursos de capital (...), entre los municipios de BUENAVISTA, CALARCÁ, CIRCASIA, CORDOBA, FILANDIA, GENOVA, LA TEBAIDA, MONTENEGRO PIJAO, QUIMBAYA y SALENTO, para ser ejecutados por las administraciones municipales"

No. 011 "POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTAN ACCIONES DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JUVENTUD CONTENIDA EN LA ORDENANZA 032 DE 2014 DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO"; en la cual se destina un 35% de recursos de capital..."

No. 012 "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ESTAMPILLA PRODESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO": destinándose el 75% del valor recaudado de la Estampilla Pro Desarrollo, en las siguientes condiciones de ejecución: - El cincuenta (50%) por ciento de lo recaudado de la Estampilla Pro Desarrollo será ejecutado por la Empresa Sanitaria del Quindío ESAQUIN SA ESP, con destino a la realización de obras de saneamiento básico, en los municipios del Departamento, categoría sexta ... será ejecutado por el MUNICIPIO DE CALARCÁ,
(...)

Estas ordenanzas fueron debatidas y aprobadas tal y como se presentaron en los proyectos de ordenanzas; es decir no sufrieron ninguna modificación al interior de la Asamblea departamental y cada una de ellas fueron sancionadas y publicadas en la Gaceta Departamental.

Los medios de conocimiento indican que la ordenanza 022 del 31 de agosto de 2014 contiene y adopta el ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR CENTRAL Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, el cual dicho sea de paso tiene un carácter constitucional el cual busca entre otros fines establecer principios y orientaciones que apoyen la estabilidad de las finanzas públicas y de la presupuestación, al establecer en él las normas fundamentales que regulan la manera como se autoriza y ejecuta el gasto público, de allí que el artículo 151 de la Constitución Política sujete los temas de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas a la ley orgánica. Así las cosas, esta ordenanza... dentro de su campo de aplicación tiene el rango de norma orgánica del presupuesto por el contenido en ella regulado y por tanto es un parámetro de control, al regular entre otros temas el trámite para la aprobación de la ordenanza anual del presupuesto en el departamento y por ello cualquier contrariedad entre esta orgánica del presupuesto y aquella anual del presupuesto debe de resolverse a través de la primera.

Igualmente se conoció que por parte del ejecutivo fue presentado ante la Asamblea Departamental, el PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO PARA LA VIGENCIA 2016 SE DETERMINAN LOS INGRESOS Y SE CLASIFICA EL GASTO, el cual inicialmente en la segunda parte referente al Presupuesto de Gastos estaban incluidos los GASTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO, precisamente en las secciones tal y como se encuentran dispuestas en la ordenanza 022 de 2014, esto es el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y, según las actas de sesión ordinaria 049, 056 y 060 se observa que el primer debate se realizó 30 de octubre de 2015, destacándose que para ese momento no se habían incluido a los municipios del Departamento como "unidades ejecutoras del presupuesto".

Luego se suspenden los debates para reanudarse en fechas posteriores sin ningún argumento de peso porque conociéndose como se supo, precisamente era para dar lugar a la aprobación de las ordenanzas, que para ese momento ya se venían maquinando y que a la postre fueron radicadas en la Secretaría General de la Asamblea el 10 de noviembre de 2015 y cuando ya se conocía como habían sido los resultados electorales y ya se tenía Gobernador Electo, y que precisamente, y sin dubitación alguna hay que decirlo No es precisamente el que apoyo

la para ese momento gobernadora SANDRA PAOLA HURTADO PALACIO, éstas ordenanzas si se tramitaron, valga aquí utilizar el término que tan de moda esta para esta época vía (FAST-TRACK), que traduce vía rápida, en tiempo récord, y una vez aprobadas como se aprobaron, y pese a la advertencia de la Procuraduría, continuando entonces con el trámite de aprobación del Proyecto de Presupuesto, los días 19 y 28 de noviembre de 2015, en el cual se anexo el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual discrimina en el punto 12 los valores correspondientes a cada uno de los rubros con los cuales se atenderán los proyectos a financiar determinados en las ordenanzas; así como, El plan operativo Anual de Inversiones y donde igualmente ya se incorpora como inversión indirecta los recursos destinados en dichas ordenanzas a los municipios de Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento, con excepción del municipio de Armenia, las empresas públicas de Armenia y Esaquin. Quedando entonces aprobado dicho proyecto mediante la ordenanza 015 de 2015 "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO VIGENCIA FISCAL 2016, SE DETERMINAN LOS INGRESOS Y SE CLASIFICA EL GASTO, en el cual se apropiaron recursos, se repite, para atender gastos de inversión indirecta para las Empresas Públicas de Armenia, y del Quindío, y para los municipios del Quindío, con excepción del municipio de Armenia. Catalogándolos, se repite como unidades ejecutoras del presupuesto.

Ahora bien, también se estableció que el Consejo de Gobierno Departamental durante el periodo 2012-2015, No declaró de "Importancia estratégica" proyectos de inversión relacionados en los programas incluidos en las ordenanzas, por cuanto se supo que ni los municipios ni las Empresas Públicas de Armenia, ni ESAQUIN, presentaron proyectos que de alguna manera justificaran el traslado de esos dineros para la ejecución de esos programas, ni demostraron su incapacidad presupuestal para cubrir los mismos, pues así se certificó, al punto que no aparecen inscritos en el "BANCO DE PROGRAMAS O PROYECTOS DE INVERSIÓN DEPARTAMENTAL", para dar cumplimiento al numeral 2.5 del Decreto 0903 de 2013, por medio del cual se adopta el Manual de Operaciones del Banco de Programas y Proyectos, parágrafo 2do que para el caso de los proyectos municipales que incorporan recursos del Departamento, es necesario que las administraciones municipales remitan al BPPID, la programación anual de los recursos referidos que financiaran proyectos, se repite con recursos del departamento y a pesar de ello hay que decirlo tienen una vigencia dichas ordenanzas hasta el 31 de diciembre de 2024; como requisito previo para solicitar a la Asamblea Departamental la autorización de vigencias futuras excepcionales.

Como también se estableció que la de la administración Departamental, durante el periodo 2012-2015 hubiese presentado proyecto de ordenanza ante la Asamblea Departamental del Quindío, solicitando la autorización de Vigencias Futuras Excepcionales, de manera previa o simultánea a la presentación de los proyectos de ordenanzas y la posterior expedición de las ordenanzas que se vienen mencionando.

Se tiene entonces que las ordenanzas fueron expedidas con infracción de las normas Constitucionales y legales en que debería realmente fundarse como son aquellas que consagran los principios de autonomía territorial y del sistema presupuestal contenidas entre

otras normas en el Estatuto Orgánico de presupuesto del Departamento ordenanza No 022 de 2014), que de paso hay que decirlo es de obligatorio acatamiento”.

ACTUACIÓN PROCESAL

El 23 de octubre de 2017, ante el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Armenia, se llevó a cabo la audiencia de formulación de imputación contra Néstor Jaime Cárdenas Jiménez, César Londoño Villegas, Luis Alberto Rincón Quintero, Margarita María Ramírez Tafur, Luz Mery Bedoya de López, Mary Luz Ospina García y Marieth Vanegas Castillo por cuatro delitos de prevaricato por acción, en concurso homogéneo, a título de coautores, artículos 413 y 31 del Código Penal.

El 30 de enero de 2019 se formuló acusación por el mismo delito imputado; los días 20 de septiembre, 25 de octubre de 2022, y 12 de enero de 2023 se tramitó la audiencia preparatoria, y el juicio oral se inició el 5 de junio de 2023 y culminó el 2 de julio de 2025.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 10 de septiembre de 2025 el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Armenia absolvió a Néstor Jaime Cárdenas Jiménez, César Londoño Villegas, Luis Alberto Rincón Quintero, Margarita María Ramírez Tafur, Luz Mery Bedoya de López, Mary Luz Ospina García y Marieth Vanegas Castillo.

Consideró que la fiscalía no acreditó la existencia de contratos ficticios, de la destinación indebida de recursos, ni el dolo de los acusados con algún plan criminal, contrario a ello, se evidenció que hubo debates en las comisiones y en la plenaria de la Asamblea, hubo diferentes posturas, y los diputados confiaron de buena fe en el concepto emitido por la Secretaria General.

Expresó que los proyectos de ordenanzas estaban sustentados en políticas públicas aprobadas con antelación, atendió a indicadores sociales (embarazo adolescente, etc), y se estructuraron mediante diagnósticos sectoriales y planes de mejoramiento con entes de control, que se trató del cierre técnico y

financiero de programas en ejecución, observando el principio de planeación contenido en el artículo 339 constitucional.

Aseguró que los testigos de la fiscalía no aportaron prueba técnica, directa ni contundente sobre la comisión del delito acusado, y que de las declaraciones se evidencia que hubo valoraciones subjetivas, percepciones políticas y desconocimiento normativo.

De otra parte, señaló que con los testigos de la defensa se demostró la legalidad de las ordenanzas, que no existían unidades ejecutoras ilegales, no se afectaron vigencias futuras, dichos actos tuvieron control por parte de la Contraloría y Procuraduría con conceptos favorables, se archivó el proceso disciplinario por no tener mérito sancionatorio, ni quebranto al interés público.

EL RECURSO DE APELACIÓN

1. La agente del Ministerio Público solicitó revocar la sentencia absolutoria y en su lugar condenar a los acusados al considerar que se reúnen los requisitos del tipo penal y que los argumentos del juez en la decisión no coinciden con las pruebas practicadas en juicio oral.

Cuestionó que el juez desestimara las declaraciones de los testigos de la Fiscalía al indicar que eran poco ilustrados en el tema, refirió que la teoría del caso del ente acusador no se basó en el procedimiento legislativo en la expedición de las ordenanzas sino en el contenido.

Señaló que tales ordenanzas son contrarias al mandato constitucional, explicó que la ordenanza 022 de 2014, en el artículo 3 consagra la cobertura orgánica del presupuesto y quienes lo conforman, las ordenanzas 010, 011, 012 y 015 se incluyeron gastos de inversión para ser ejecutados por entidades que no hacen parte de los sectores ya definidos, es decir, no existía radicación en el banco de proyectos para utilizar tales recursos.

Expresó que las testigos Cielo López Secretaria Jurídica de la Gobernación y Luz Mejía Secretaria de Hacienda, aportaron información relevante de la

contradicción de tales ordenanzas con la 022 de 2014, y consideró que por el hecho de pertenecer a una nueva administración su declaración no se debe tener como sospechosa. Refirió que los testigos de la defensa María Aleyda Roa ex secretaria de Planeación y Amparo Bueno, corroboraron el hecho que debía ajustarse el presupuesto para ejecutar tales ordenanzas.

Aseguró que hubo una transgresión grosera y evidente por parte de los acusados de las normas que debían observar, no se explicó el por qué los acusados no siguieron el trámite correspondiente para modificar la ordenanza del Estatuto Orgánico del año 2014 expedida por ellos mismos, cuando ello era obligatorio y a tan solo dos meses de acabar el periodo de la gobernación.

Arguyó que la Corte Suprema de Justicia en sentencia SP248-2024, Rad. 58249, recordó que no se exige un móvil, sino que es suficiente con que la decisión contraria a derecho sea proferida con conocimiento y voluntad de su ilicitud, que no constituye un elemento estructural del delito el hecho que las ordenanzas hubiesen sido suspendidas por la jurisdicción administrativa, ya que se materializa con la expedición del acto contrario a la ley.

Finalmente, manifestó que el argumento del juzgador en cuanto a que los actos contrarios a la ley solo pueden sancionarse si conllevan consecuencias, es adicionar al tipo penal un requisito.

2. La Fiscalía solicitó que se revise sobre su legitimidad para presentar el recurso explicando que no presentó recurso durante la lectura del fallo, porque el sistema lo sacó de la audiencia, y en el acta se consignó que la fiscalía había presentado el recurso de apelación sin que ello fuera así, ante ello presentó solicitud de corrección de actos irregulares siendo resuelta de manera desfavorable por el juez, por tanto, reitera que se haga un pronunciamiento al respecto.

Como la fiscalía expresamente manifiesta que no interpuso el recurso de apelación, sus argumentos se analizarán como no recurrente, decisión que no afecta el trámite del recurso, pues la procuraduría apeló la sentencia.

La fiscalía señaló que demostró que los acusados expedieron las ordenanzas 10, 11, 12 y 15, de forma contraria a la ley, particularmente el Estatuto Orgánico

del Presupuesto Departamental, artículo 352 de la constitución y artículos 104 y 109 del decreto 111 de 1996, ibidem, ley 179 de 1974, y la 2325 de 1995.

Acotó que tales ordenanzas destinaban los recursos ordinarios, monopolio rentístico y recursos propios del departamento para ser ejecutados por entidades territoriales y personas jurídicas como EPA y ESAQUIN que no hacen parte del sector central, ni inscritas en el Estatuto Orgánico, violando el principio constitucional de coordinación que ha de existir entre los entes territoriales para que la actividad de cada uno sea complementaria y no excluyente.

Argumentó que con el artículo 15 de la ordenanza 010, se vulnera el principio de autonomía del departamento, pues le quitaba la ejecución directa de recursos y permitía a los entes territoriales ejecutar directamente el presupuesto departamental, según los porcentajes y destinación específica señalados en las ordenanzas.

Dijo que se desconoció el principio de anualidad, ya que la ejecución del presupuesto inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, y de manera excepcional la Ley 819 de 2003 permite comprometer recursos para expectativas superior a un año, pero debe haber autorización expresa de la asamblea frente a cada compromiso individual según el Decreto 2767 de 2012, el cual fue ignorado, ya que se trató de comprometer vigencias que se extendían por 10 años.

Refirió que en la ordenanza 010 se otorgaron funciones ejecutivas a las comisiones de concertación y de decisión de que trata la Ley 1622 de 2013, relacionadas con el sistema nacional de juventud, atribuciones ajenas a las establecidas en los artículos 23 y 67 de dicha ley, ya que son cuerpos consultores o de concertación, pero no de ejecución.

Sostuvo que la violación del Estatuto Orgánico del Departamento es evidente, ya que existe una contradicción clara en el manejo del recaudo proveniente del monopolio de juegos de suerte y azar, el cual está protegido por el artículo 336 de la Constitución, recursos que son destinados a servicios de salud y dicha disposición es exclusiva del ordenador del gasto.

Agregó que la ordenanza 012 desconoció la constitución y la Ley al disponer la financiación de actividades de saneamiento básico comprometiendo el 75% del recaudo de los recursos de la estampilla pro desarrollo del departamento y atribuyó al municipio de Calarcá la ejecución directa del 10%, sin embargo, según el artículo 338 del Constitución, sobre la tasa de retribución parafiscal hay reserva legal e indica quien, y como se ejecutarán los recursos.

Reprochó que el juez en la sentencia indicara que no hubo ejecución presupuestal ni contratos que materializaran un perjuicio, existió un debate interpretativo razonable, no una violación ostensible al ordenamiento, que contrario a lo anterior, sí demostró cómo objetivamente tales ordenanzas materializaron el injusto penal, a su vez, advirtió que el juez omitió valorar pruebas claves sin fundamento alguno, ya que demostró las normas quebrantadas (Constitución artículos 287, 288, 300 y 301, Ley 1483 de 2011, y la Ordenanza 022 de 2014).

Reprochó la sentencia al señalar que el prevaricato requiere de un resultado o lesión, cuando en realidad se trata de un delito de mera conducta que se agota cuando se produce el acto, por tal razón afirmó que el fallo no aplicó el precedente jurisprudencial de tipicidad objetiva (AP2259-2025 Radicación 68337, 02 de abril de 2025, Sentencia SP 41045 de 2013)

En su sentir, el juez despreció el dolo de los acusados sin ofrecer argumentos diferentes a indicar que hubo un margen de interpretación razonable, que para demostrar el dolo conforme la jurisprudencia citada se requiere: “1) La claridad de la norma infringida; 2) La experiencia y formación de los servidores públicos (acá reitérese era su último año de período legislativo, pues los precedía como mínimo casi 4 años de experiencia) y 3) las específicas ADVERTENCIAS de CONTRARIEDAD CON NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES, conforme lo hizo el Procurador Delegado en su momento.”

El apoderado de los procesados Luis Alberto Rincón Quintero y Néstor Jaime Cárdenas, solicitó confirmar la decisión e indicó que la conducta es atípica porque los cuatro proyectos fueron presentados por la gobernadora, cumplieron todos los trámites legales, para ser aprobados, nunca se ejecutaron, por tanto, no se configuró el delito de prevaricato por acción.

Consideró que lo que se presentó fueron discrepancias de derecho y diferentes interpretaciones jurídicas, y según lo indicado por la Corte Suprema de Justicia, respecto de “manifiestamente contrario a la ley”, la contradicción debe ser ostensible, sin que queden dudas que la decisión obedeció a la arbitrariedad del funcionario.

La apoderada de César Londoño, Margarita Ramírez y Luz Bedoya solicitó confirmar la decisión de primera instancia argumentando que la fiscalía no logró demostrar que tales ordenanzas fueran manifiestamente contrarias a la ley ni la intención directa e inequívoca de hacerlo, por tanto, no se vulneró el bien jurídico tutelado.

Expresó que, la apelante no demostró cuál fue la norma violada, y que las señoras Cielo López y Luz Mejía en sus declaraciones tampoco lo hicieron, que fue contradictoria y en cambio con su declaración se descartó que se hubiesen comprometido vigencias futuras, además que las ordenanzas se ajustaron al artículo 33 del Estatuto Orgánico Ordenanza 022 de 2014.

Señaló que no se probó que existiera dolo por parte de los acusados, y que el mismo debe ser directo y no puede recaer en apreciaciones divergentes en cuanto a la interpretación de la norma, según la jurisprudencia de la Sala Penal de la C.S.J. SP1212-2025, rad. 63.399; CSJ, 2023, rad. 62.189, CSJSP668 - 2021, rad 51652, que se debe probar que el autor conoce que actúa contrario a la Ley, y a pesar de ello, voluntariamente decide vulnerarla.

Refirió que las apelaciones de la Fiscalía y Ministerio Público desconocen la jurisprudencia de la corte respecto del delito investigado, entre ellas CSP SP 4620 – 2016, radicado 44697; CSJ SP3578 2020, rad 55140; en el que la Corte explica el elemento normativo “manifiestamente contrario a la ley”.

Advirtió que no existe en la ordenanza 015 de 2015 sección municipios, ni se crean unidades ejecutoras por cada una de más ordenanzas cuestionadas, que las cláusulas “ejecútense a través de...” y “recursos a ejecutar por...” no crean secciones ni ordenadores de gasto externos, explicó que los apelantes confunden apropiación (competencia de la Asamblea) con liquidación/ejecución (competencia del Ejecutivo).

Resaltó que los proyectos que financian las ordenanzas sí estaban inscritos, radicados y registrados en el Banco Departamental de Programas y Proyectos y que ello quedó ampliamente explicado con el testimonio de Aleyda Roa ex secretaria de planeación. Resaltó que la Procuraduría y la Contraloría confirmaron que las ordenanzas no afectaron el presupuesto.

Aseguró que la Sentencia C-101/96 protege la autonomía de los entes territoriales para ejecutar sus propios presupuestos, pero no impide que existan destinaciones departamentales condicionadas a convenios interadministrativos que no trasladan la titularidad ni la ordenación del gasto, según lo previsto en la Ley 80/1993,

El apoderado de Maryluz Ospina solicitó confirmar la sentencia absolutoria, consideró que con los testigos se demostró la legalidad de las ordenanzas, el dolo no se acreditó porque los actores se ampararon en soporte técnico y jurídico; que la Contraloría y Procuraduría ratificaron la legalidad de estas

Indicó que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha reiterado que la antijuridicidad debe ser grosera indiscutible e incompatible con cualquier lectura razonable de la norma. Cuando la decisión admite debate, soporte técnico jurídico o interpretaciones plausibles, no se supera el adjetivo “manifiestamente”, es decir, no hay prevaricato.

Señaló que las ordenanzas fijan destinaciones y mecanismos de cooperación “a través de convenios interadministrativos”, no ordenan gasto ni crean ejecutores; la ordenación permanece en el Gobernador, no hubo desviación de poder, por cuanto se corrigieron indicadores en rojo, se activó la cooperación interadministrativa.

Cuestionó que la fiscalía manifestara que la trayectoria de los acusados bastaba para probar el dolo, que el estándar fijado por la C.S.J. es conocimiento y voluntad de infringir la ley, no mera “claridad” discursiva, y el de la Corte Constitucional es conforme al principio de última ratio, la prohibición de criminalizar discrepancias técnicas.

Informó que en juicio Aleyda Roa ex Secretaria de Planeación del Departamento explicó sobre la radicación, los cortes del banco, las certificaciones fueron puestas en conocimiento de la Asamblea y no se comprometieron vigencias futuras, lo que fue reiterado por Blanca Zuleta, Jhon Morales, Jhon Vélez, José Antonio Correa, Jorge Espinosa, María Victoria Fernández y Carlos Cabrera.

Que Álvaro Arias certificó que los proyectos sí estaban radicados en el Banco de Proyectos, desmintiendo a María Catalina Arcila, igual que la funcionaria de la Procuraduría Amparo Bueno, los recursos aprobados eran para necesidades previamente identificadas, y el Secretario de Familia, James Castaño afirmó que no se crearon nuevas unidades ejecutoras, Harold Bedoya, dio fe que las ordenanzas se diseñaron con soporte técnico previo en el Banco y en el POAI.

Con las ordenanzas 032/2013 y 005/2014, se probó que existía una línea normativa y presupuestal previa que aseguraba la continuidad de los proyectos, es decir, no fueron improvisados. Por otra parte, advierte que hay contradicciones internas en los testigos de cargo, mientras que los testigos de la defensa soportan sus dichos en pruebas documentales.

Advirtió que el juez no adicionó el tipo penal, pues la falta de ejecución no es requisito del tipo, no hubo “resultado” y que ello lo respaldaron los entes de control, que la decisión respeto la inmediación y la lógica de la sana crítica, y en su sentir, le impide a esta Sala reemplazar la valoración del juez, porque explicó razones, conectó prueba y descartó la tipicidad con apoyo motivado.

El defensor de la señora Marieth Vanegas Castillo, solicitó se confirme la decisión porque no se probó la responsabilidad de su representada, en consecuencia, no se puede probar la forma de participación como lo señala el artículo 29 de la Constitución.

Además, expresó que no se puede dictar sentencia condenatoria por desconocimiento al debido proceso y derecho de defensa, en cuanto a hechos que no consten en la acusación, indicó que la Corte Suprema de justicia en sentencia 27548 del 19 de marzo de 2009 explicó el principio de trascendencia.

Resaltó que la conducta de su defendida no se puede catalogar como típica, antijurídica ni culpable, ni se demostró cual fue ese elemento normativo “manifiestamente contrario a la ley” vulnerado, ni como se puso en riesgo la administración pública, tampoco demostró que la acusada haya actuado con dolo, que su actuar fue de buena fe al ejecutar una labor propia de su cargo, según el reglamento interno de la Asamblea Departamental artículo 33 No 8.

Reprochó que a su defendida se le calificó de coautora, sin embargo, no se dijo si era coautoría propia o impropia, coautoría por cadena de mando, y ésta cómo se desarrolló conforme a un plan común, cómo se estructuró la división de funciones, cómo ejercitó el co-dominio del hecho y cómo se materializó el plan común, ni la trascendencia del aporte.

Aseguró que el remedio a la falta de hechos jurídicamente relevantes es la absolución. Finalmente sugirió que como los apelantes no se refirieron a las circunstancias por las que se absolvió a Vanegas Castillo, que puede analizarse la posibilidad de declarar desierto el recurso.

CONSIDERACIONES

Esta Sala es competente para resolver el recurso de apelación de conformidad con el artículo 34 numeral 1° de la Ley 906 de 2004.

Los problemas jurídicos a resolver consisten en: (i) establecer si se debe declarar la nulidad de la actuación desde la audiencia de formulación de imputación, inclusive, para Marieth Vanegas Castillo, y (ii) determinar si la Fiscalía logró demostrar que los acusados emitieron concepto y profirieron acto manifiestamente contrario a derecho incurriendo en el delito de prevaricato por acción, en cuatro oportunidades.

La Sala considera que no existe causal de nulidad y que la fiscalía probó más allá de toda duda razonable la autoría y la responsabilidad penal de los acusados.

En forma preliminar debe pronunciarse la Sala sobre la petición del defensor de Marieth Vanegas, quien indicó que como los apelantes no la mencionaron en el recurso, se estudie la posibilidad de declararlo desierto, petición que no es acogida, pues el apelante realizó las argumentaciones de manera general, no individual, argumentación que se considera suficiente para que se emita una decisión de fondo.

1. De la nulidad de que trata el artículo 457 de la Ley 906 de 2004.

Para resolver el primer problema jurídico propuesto debe estudiarse la causal de nulidad, conforme lo establecido en el artículo 457 de la Ley 906 de 2004, que indica:

“Es causal de nulidad la violación del derecho de defensa o del debido proceso en aspectos sustanciales”

La nulidad según lo ha indicado la jurisprudencia es un remedio extremo que no puede declararse frente a cualquier irregularidad procesal, sino que debe aplicarse cuando se violan gravemente garantías fundamentales como el debido proceso o el derecho de defensa

Como lo ha señalado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, no es suficiente con que se exprese la existencia de una nulidad, sino que para su declaratoria se debe demostrar que existe una irregularidad sustancial que quebranta el debido proceso o derecho de defensa, la cual es irreparable y que la declaratoria de nulidad tiene efectos realmente reparadores del agravio¹.

El defensor de la señora Marieth Vanegas Castillo, afirmó que se violaron los artículos 287 y 337 del Código de Procedimiento Penal, por ausencia de hechos jurídicamente relevantes, desconociendo el debido proceso y derecho de defensa de su prohijada.

Al revisar los hechos jurídicamente relevantes expuestos en las audiencias de formulación de imputación y acusación, con relación a la señora Vanegas

¹ AP2238-2020. Rad. 52121

Castillo, se aprecia que se explicó que ella emitió los conceptos favorables de cada una de las ordenanzas cuestionadas y a renglón seguido se hicieron las consideraciones que llevaban a la fiscalía a concluir que las ordenanzas son contrarias a derecho.

Los hechos jurídicamente relevantes presentados por la fiscalía permiten encuadrar la conducta de la ciudadana procesada en el tipo por el que fue acusada, razón suficiente para afirmar que no se omitieron y se garantizó el derecho de defensa y el debido proceso, por lo que no se accede a lo pedido.

2. Valoración probatoria.

El segundo problema jurídico a resolver consiste en determinar si la Fiscalía demostró más allá de toda duda razonable que los acusados emitieron concepto y expidieron las ordenanzas 010, 011, 012 y 015 de 2015, concepto y actos que son manifiestamente contrarios a derecho.

Para resolver el problema jurídico, se estudiarán los elementos del tipo por el que fueron acusados, prevaricato por acción, delito que está previsto en el artículo 413 del Código Penal, el cual señala:

“El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de...”.

2.1. El tipo penal posee un sujeto activo calificado, es decir, debe tratarse de un **servidor público**, y en el juicio se probó que: Néstor Jaime Cárdenas Jiménez, César Londoño Villegas, Luis Alberto Rincón Quintero, Margarita María Ramírez Tafur, Luz Mery Bedoya de López, y Mary Luz Ospina García ostentaban la calidad de diputados de la Asamblea del Quindío², mientras que Marieth Vanegas Castillo era la Secretaria General de dicha corporación³, aspecto que no es materia de controversia.

También se probó que Marieth Vanegas Castillo emitió el concepto favorable⁴ de los proyectos de ordenanzas señalados y los diputados acusados dieron su

² Archivo 146 folios 42 a 44.

³ Archivo 146 folio 39.

⁴ Archivo 147 folio 32.

voto positivo a las mismas, así lo declaró el testigo de acreditación Andrés Felipe Ospina, investigador CTI, quien rindió informe de investigador de campo FPJ-11 del 31 de agosto de 2017, aportando 141 folios, relacionados con el trámite y aprobación de las ordenanzas, el concepto de constitucionalidad y legalidad⁵, aspectos que tampoco han sido discutidos.

2.2. La conducta consiste en proferir resolución, dictamen o concepto **“manifiestamente contrario a la ley”**.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia en sentencia SP202-2026, radicado No. 61128 y 71776 explicó:

“Para que el acto, la decisión o el concepto del funcionario público sea manifiestamente contrario a la ley, debe reflejar su oposición al mandato jurídico en forma clara y abierta, revelándose objetivamente que es producto del simple capricho, de la mera arbitrariedad, como cuando se advierte por la carencia de sustento fáctico y jurídico, el desconocimiento burdo y mal intencionado del marco normativo, En consecuencia, la materialidad de la conducta exige que el acto calificado de prevaricador corresponda al capricho y arbitrio del servidor público, quien desconoce o se aparta de manera abierta y ostensible de los mandatos normativos o de las exigencias propias del análisis probatorio”.

Para establecer la ilegalidad del concepto rendido y las ordenanzas emitidas, la contrariedad ostensible y manifiesta con el ordenamiento jurídico, debe tenerse en cuenta que la materia presupuestal en el orden departamental está reglamentada desde la Constitución Política y existe una pirámide normativa que debe respetarse:

La Constitución consagra la autonomía de las entidades territoriales:

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

⁵ Archivo 137.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTÍCULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales:

(...)

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, **de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTÍCULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

La Constitución reglamenta la descentralización y establece que la ley orgánica del presupuesto determinará las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, competencias que no pueden ser ejercidas en forma libre sino respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley, y por último en los departamentos se debe expedir una ordenanza orgánica del presupuesto que no puede ser contrariada por las ordenanzas que fijen los presupuestos anuales.

En la escala jerárquica en materia presupuestal se encuentran en su orden: La Constitución Política, la ley orgánica del presupuesto, y la ordenanza orgánica del presupuesto, normas que no pueden ser desconocidas por las ordenanzas presupuestales.

La Corte Constitucional en sentencia C-478 del de 1992 ha interpretado que las entidades territoriales tienen la obligación a adoptar y adaptar los principios presupuestales nacionales, en todas las etapas del presupuesto, con el fin de evitar que los entes territoriales al elaborar sus normas de financiación sean contrarios a los implementados por la Nación y que los recursos tengan el uso para el cual están destinados:

“Las normas orgánicas presupuestales de los órdenes departamental y municipal, que son las relevantes para este fallo, se elaborarán teniendo en cuenta: a) los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352; b) los principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto, que, como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y c) las normas o principios que independientemente de los anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales”.

En el Departamento del Quindío se expidió la Ordenanza No. 022 de 2014, orgánica del presupuesto, normatividad que en el artículo 3 establece los niveles en los cuales debe haber cobertura del presupuesto:

“ARTÍCULO 3. COBERTURA DE LA NORMA ORGÁNICA DE PRESUPUESTO. El presente estatuto consta de dos niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General del Departamento, compuesto por el Sector Central y Descentralizado.

El Presupuesto del Sector Central del Departamento comprende. La Asamblea Departamental, la Contraloría General del Departamento, el despacho del Gobernador, las secretarías, y los demás órganos que lo componen.

El Presupuesto del Sector Descentralizado comprende: los Establecimientos Públicos, las Empresas Sociales del Estado, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y con autonomía Presupuestal y Financiera.

PARÁGRAFO: Para efectos Presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden Departamental, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o Asimiladas a éstas por la Ley de la República, se les aplicará las disposiciones que rigen los Establecimientos Públicos del Orden Departamental.

A las empresas industriales y comerciales del orden Departamental y las sociedades de economía mixta, con el régimen de aquellas se aplicará las normas que expresamente las mencionen.

Las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en cuyo capital el Departamento o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Para efectos presupuestales, las Empresas Sociales del Estado del Orden Departamental que constituyan una categoría especial de entidad pública

descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado”.

La norma precisa cuál es el nivel central del departamento y qué entidades constituyen el nivel descentralizado, norma que cobra especial relevancia al efectuar en análisis del concepto emitido y las ordenanzas señaladas como prevaricadoras.

A continuación se estudiarán cada una de las ordenanzas⁶ señaladas de apartarse manifiestamente de la ley:

2.2.1. Ordenanza No. 010 de 2015 “por medio de la cual se implementan acciones de financiación de la política pública de primera infancia contenida en la ordenanza 005 de 2014, del departamento del Quindío”.

El aparte cuestionado es el artículo 6 que consagra:

ARTÍCULO SEXTO: Ejecútese a través de las Administraciones Municipales los recursos para la financiación y apoyo a las acciones contenidas en el Plan Decenal, específicamente en (...)

PARÁGRAFO. La ejecución de estos recursos por parte de los Gobiernos municipales como entes ejecutores, deben articularse con las metas de Política Pública aquí señalada, para cada una de las anualidades

En la misma ordenanza, se establecía el porcentaje de transferencia por municipio de los recursos de las rentas propias departamentales del monopolio rentístico de tabaco y licor, de forma directa y sin que mediara un convenio o contrato interadministrativo.

INGRESOS TOTALES ANUALES DEL MUNICIPIO	MUNICIPIO	PORCENTAJE DE LA TRANSFERENCIA POR MUNICIPIO
DESDE 3.000 A 9.500 MILLONES DE PESOS ANUALES	GÉNOVA	9.3%
	BUENAVISTA	9.3%
	PIJAO	9.3%
	CÓRDOBA	9.3%
	SALENTO	9.3%
	FILANDIA	9.3%
	QUIMBAYA	8.9%

⁶ Archivo 120 folios 1 al 101

DESDE 9.501 A 27.000 MILLONES DE PESOS ANUALES	LA TEBAIDA	8.9%
	MONTENEGRO	8.9%
	CIRCASIA	8.9%
DESDE 27.001 HASTA 60.000 MILLONES DE PESOS ANUALES	CALARCÁ	8.6%
TOTAL		100%

La ordenanza desconoce el principio de autonomía presupuestal del Departamento, al trasladar competencias y parte del presupuesto a los municipios, entes que no forman parte del nivel descentralizado en materia presupuestal, pues no figuran dentro del artículo 3 de la ordenanza No. 022, recuérdese que las entidades descentralizadas son: los Establecimientos Públicos, las Empresas Sociales del Estado, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y con autonomía Presupuestal y Financiera.

La autonomía debe entenderse como la facultad que tienen los departamentos y municipios de gestionar sus propios intereses.

La ordenanza permite que los municipios ejecuten recursos durante ocho años destinados a un sector específico, desprendiéndose el departamento de la coordinación y articulación

La ordenanza comprometió además las vigencias futuras del departamento hasta el 31 de diciembre de 2024 (artículo décimo séptimo).

2.2.2. Ordenanza No. 011 de 2015, “por medio de la cual se implementan acciones de financiación de la política pública de juventud contenida en la ordenanza 032 de 2014 del departamento del Quindío”.

ARTÍCULO TERCERO: Ejecútese a través de las Administraciones Municipales los recursos para la financiación y apoyo a las acciones del Plan Decenal de la Política Pública de Juventud, especialmente en las líneas de (...)

PARÁGRAFO. La ejecución de estos recursos por parte de los gobiernos municipales como Entes Ejecutores, debe articularse con las metas de la Política Pública Departamental de Juventud, para cada una de las anualidades.

La ordenanza desconoce el principio de autonomía presupuestal del Departamento, al trasladar competencias y parte del presupuesto a los municipios, entes que no forman parte del nivel descentralizado en materia presupuestal, pues no figuran dentro del artículo 3 de la Ordenanza No. 022.

La ordenanza comprometió además las vigencias futuras del departamento hasta el 31 de diciembre de 2024 (artículo décimo segundo).

2.2.3. Ordenanza No. 012 “por medio de la cual se dictan disposiciones relativas a la estampilla prodesarrollo del departamento del Quindío”.

“ARTÍCULO SEGUNDO: Los recursos a ejecutar por ESAQUIN SA ESP, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientarán exclusivamente al saneamiento básico, específicamente al desarrollo de aquellas obras que permitan disminuir la brecha existente entre la cobertura de acueducto y la cobertura de alcantarillado, ampliar las coberturas de alcantarillado, atender necesidades de reposición y optimización para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura del alcantarillado, realizar la unificación y manejo adecuado de vertimientos...

ARTÍCULO TERCERO: Los recursos a ejecutar por EPA ESP, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientarán exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al Programa SAVER ...

PARÁGRAFO. Los recursos de los que trata el presente artículo serán objeto de inicio de desembolsos a la Entidad Ejecutora, una vez se establezcan los compromisos efectivos de cofinanciación con fuentes nacionales o de cooperación internacional, para la ejecución de los proyectos que sean viabilizados y priorizados en el marco de los programas referidos.

ARTÍCULO CUARTO: Los recursos a ejecutar por el MUNICIPIO DE CALARCÁ, de la Estampilla Pro Desarrollo, se orientarán exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al Programa SAVER u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, o a la realización de obras de saneamiento básico en el área urbana del municipio de Calarcá, o a la realización de obras de saneamiento básico en el Corregimiento de Barcelona.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Una vez aprobada la ordenanza a través de la cual se apruebe la ejecución de lo recaudado de la Estampilla Pro Desarrollo, por parte del MUNICIPIO DE CALARCÁ, el municipio deberá concertar con los operadores del servicio de Alcantarillado, el procedimiento de priorización de las obras a ejecutar, que no se encuentren orientadas al cierre de la brecha entre las coberturas de acueducto y alcantarillado y que serán ejecutados una vez se alcance la eliminación de dicho rezago”.

La ordenanza desconoce el principio de autonomía presupuestal del departamento al trasladar competencias y parte del presupuesto a los municipios, ESAQUIN y EPA, entes que no forman parte del nivel descentralizado en materia presupuestal, pues no figuran dentro del artículo 3 de la Ordenanza No. 022.

Los testigos Luz Elena Mejía y Alejandro Rodríguez Torres señalaron que ESAQUIN y EPA tenían una participación del departamento inferior al 90%, por lo tanto, no podían ser catalogadas como Empresas Industriales y Comerciales del Departamento, razón que llevó a que el Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío declarara la nulidad de las ordenanzas, aspecto que no fue controvertido.

Además, se reitera, la Ordenanza No. 022 de 2014 en el artículo 3 consagra:

“ARTÍCULO 3. COBERTURA DE LA NORMA ORGÁNICA DE PRESUPUESTO. El presente estatuto consta de dos niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General del Departamento, compuesto por el Sector Central y Descentralizado.

El Presupuesto del Sector Central del Departamento comprende. La Asamblea Departamental, la Contraloría General del Departamento, el despacho del Gobernador, las secretarías, y los demás órganos que lo componen.

El Presupuesto del Sector Descentralizado comprende: los Establecimientos Públicos, las Empresas Sociales del Estado, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y con autonomía Presupuestal y Financiera.

PARÁGRAFO: Para efectos Presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden Departamental, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o Asimiladas a éstas por la Ley de la República, se les aplicará las disposiciones que rigen los Establecimientos Públicos del Orden Departamental.

A las empresas industriales y comerciales del orden Departamental y las sociedades de economía mixta, con el régimen de aquellas se aplicará las normas que expresamente las mencionen.

Las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en cuyo capital el Departamento o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Para efectos presupuestales, las Empresas Sociales del Estado del Orden Departamental que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado”.

De otro lado, la Ley 489 de 1998 en el artículo 38 establece que las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta forman parte del nivel descentralizado por servicios, si el capital de la entidad del estado es inferior al 90% se les aplica el régimen de las sociedades industriales y comerciales del estado, y a su vez, estas se rigen por el derecho privado, artículos 89, 93, y 97 ibidem.

La ordenanza No. 012 no determinó mecanismos para que las obras de infraestructura fueran concertadas con los municipios de sexta categoría, contrario a ello, estableció en el artículo segundo que sería la Empresa Sanitaria del Quindío, que no forma parte del nivel descentralizado del departamento, quien de manera unilateral priorizaría los proyectos de obras y ejecutaría los recursos recaudados.

En la ordenanza se comprometen recursos provenientes del recaudo de la Estampilla Pro-desarrollo, lo que constituye una renuncia de las competencias de la asamblea departamental de adoptar sus propios proyectos como lo dispone el artículo 300 de la Constitución, pues transfiere estas decisiones a Empresas Públicas de Armenia E.S.P., en el artículo 1 se establece como segunda condición de la ejecución de los recursos señalando que el 15% de lo recaudado “será ejecutado por Empresas Públicas de Armenia ESP” con el fin de “cofinanciar la vinculación y participación del municipio de Armenia en las estrategias del Programa SAVER u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces”.

El Consejo de Estado consideró que algunas normas de la ordenanza violan el principio de autonomía⁷:

⁷ Sección Cuarta radicado 63001-23-33-000-2015-00347-01 (23347) Acum: 2015-00340.

“Los apartes transcritos demuestran que la Ordenanza Nro. 12 de 2015 no estableció ningún mecanismo para que las obras de infraestructuras fueran concertadas con los municipios de sexta categoría. Por el contrario, estableció que sería la Empresa Sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. (hoy Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P.) la entidad que, de forma unilateral y sin concertación alguna, priorizaría los proyectos de obras y ejecutaría los recursos recaudados de la Estampilla Pro-Desarrollo destinados a reducir la brecha en los servicios de saneamiento básico.

Aunque el parágrafo segundo del artículo 2° menciona la concertación, únicamente la contempla para los «municipios socios» de la empresa de servicios públicos, pero no hace referencia a los municipios de sexta categoría en los que se adelantarían las obras respectivas. Además, las obras iniciales, destinadas al cierre de la brecha entre las coberturas de acueducto y alcantarillado, serán impuestas a los municipios de sexta categoría, sin algún tipo de concertación previa.

Esto constituye una renuncia de las competencias por parte del departamento, pues el artículo 300 de la Constitución dispone que son las asambleas departamentales las encargadas de adoptar los planes y programas de obras públicas, que se deberán coordinar con los planes municipales.

Además, según la jurisprudencia constitucional expuesta, también constituye una intromisión en las competencias de los municipios, pues no estableció ningún mecanismo de negociación con ellos. En este punto se destaca que, aunque ordenó que Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P. coordinaría con el municipio de Córdoba, en realidad vacía de contenido la competencia del ente municipal al señalar que lo hará «a través de su prestador de servicios».

De forma similar ocurre con los municipios de sexta categoría porque, se insiste, solo ordena realizar la coordinación de las obras «que no se encuentren orientadas al cierre de la brecha entre las coberturas de acueducto y alcantarillado». Es decir, que también vacía la competencia de los municipios en lo relacionado con la realización de obras de infraestructura sanitaria en sus territorios.

Con base en lo expuesto, las normas relacionadas con la ejecución de recursos por Empresa Sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. (hoy Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P.) son nulas por violación del principio de autonomía territorial y falta de competencia de la Asamblea Departamental del Quindío”.

También anotó el Consejo de Estado:

“Luego, el artículo 3° reitera que los recursos a ejecutar por esta empresa «se orientarán exclusivamente al saneamiento básico, específicamente a complementar el esquema de cofinanciación de las estrategias asociadas al Programa SAVER u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, para avanzar en la implementación de los Planes de Saneamiento y manejo de vertimientos de la CUENCA CRÍTICA IDENTIFICADA – Río Quindío y La Vieja».

Como se observa, aunque se ordena que los recursos sean ejecutados de acuerdo con los programas y proyectos nacionales, también constituye una renuncia de las competencias de la asamblea departamental de adoptar sus propios proyectos, pues transfiere estas decisiones a Empresas Públicas de Armenia E.S.P.

De otro lado, estas reglas también vacían las competencias del municipio de Armenia porque no establece ningún mecanismo de concertación entre dicho municipio y el departamento del Quindío. Por el contrario, deja dicha decisión en manos exclusivas de Empresas Públicas de Armenia E.S.P.

Así las cosas, las normas analizadas también son nulas por desconocer el principio de autonomía territorial y las competencias de la Asamblea Departamental del Quindío”.

Y al analizar el artículo 4 concluyó:

“Lo expuesto, de nuevo, es una renuncia a las competencias del departamento del Quindío en la elaboración de planes y programas de obras públicas. Además, resulta evidente la invasión de las competencias del municipio de Calarcá, al cual le impone la obligación de ejecutar recursos del departamento sin que previamente haya realizado algún proceso de concertación. En consecuencia, estas normas también son nulas”.

Respecto a los párrafos de los artículos 1 y 5, y los artículos: 6, 8, 9 y 10 consideró:

“Como se observa, estas normas también están relacionadas con la ejecución de recursos por Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P., por Empresas Públicas de Armenia E.S.P. y por el municipio de Calarcá que, según se expuso, contraría el principio de autonomía territorial. En consecuencia, por regular la misma materia, estas normas también son nulas”.

El órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa no dejó duda que las normas referidas, y las de su tipo, violan en principio de autonomía, recayendo sobre ellas causal de nulidad.

2.2.4. La Ordenanza No. 015 de 2015 se compone de 3 partes: la primera, Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, la segunda, el Presupuesto de gastos, y la tercera, disposiciones generales.

En el artículo segundo se apropió de \$247.158.921.460, para atender gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de la inversión del

presupuesto general del departamento durante la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, detallando en el cuadro “3. *INVERSIÓN*”, los gastos de las siguientes entidades:

- SECCIÓN 03. GOBERNACIÓN
- GASTOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS:
 - Sección 1. Instituto Departamental de Tránsito del Quindío.
 - Sección 2. Instituto Departamental del Deporte y la Recreación del Quindío.
- PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES VIGENCIA 2016:
 - INVERSIÓN DIRECTA: Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, Secretaría del Interior, Secretaría de Familia y Desarrollo Social, Secretaría de Aguas e Infraestructura, Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, Secretaría de Turismo, Secretaría Privada, Secretaría Administrativa, Secretaría Jurídica y Defensa Judicial del Departamento
 - INVERSIÓN INDIRECTA: Indeportes, y los Municipios de Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya, Salento y las empresas ESAQUIN S.A., Empresas Públicas de Armenia (EPA) y la Promotora de vivienda

La ordenanza no previó mecanismos para que las obras de infraestructuras fueran concertadas con los municipios de sexta categoría, pues sería la Empresa Sanitaria del Quindío S.A. E.S.P. que no forma parte de los entes descentralizados del departamento, la entidad que, de forma unilateral y sin concertación alguna, priorizaría los proyectos de obras y ejecutaría los recursos recaudados de la Estampilla Pro-Desarrollo y en el párrafo segundo del artículo 2° solo se refiere a los municipios socios de la empresa de servicios públicos, dejando por fuera los municipios de sexta categoría.

También se consagra que el 15% de lo recaudado será ejecutado por Empresas Públicas de Armenia ESP, que no forma parte del nivel descentralizado, para cofinanciar la vinculación y participación del municipio de Armenia en las estrategias del Programa SAVER u otro programa para el saneamiento que sea establecido por el Gobierno Nacional y liderado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Viceministerio de Agua y Saneamiento, o quien haga sus veces, lo que constituye renuncia a la autonomía del departamento.

El acto administrativo determina que el 10% de lo recaudado «será ejecutado por el MUNICIPIO DE CALARCÁ», lo que viola el principio de autonomía.

Así las cosas, las cuatro ordenanzas tachadas de ilegales tienen la característica de que se distribuye una parte del presupuesto departamental para ser ejecutado por entidades que no pertenecen ni al nivel central ni al descentralizado violando el principio de autonomía del departamento.

Que las ordenanzas ejecutaran políticas públicas de infancia y adolescencia y saneamiento básico no elimina la afectación de la autonomía y contrariedad con la ley, pues no se discute el fin del presupuesto sino el mecanismo utilizado.

Además, las ordenanzas No. 010 y 011 comprometieron vigencias futuras, incluso hasta el año 2024, comprometiendo el presupuesto en cuantías predeterminadas que debían ser cubiertos o ejecutados con dineros de vigencias fiscales de los ingresos del departamento, lo que sin lugar a dudas afecta el presupuesto futuro del ente territorial, así no se hayan suscrito contratos que deban ser pagados con esos recursos.

El compromiso presupuestal del departamento, en unos rubros fijos hasta el año 2024, contraría varias las leyes:

La Ley 819 de 2003, artículo 12 que consagra:

“Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Parágrafo transitorio. La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente período de Gobernadores y Alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el Plan Nacional de Desarrollo". (Subrayas fuera de texto).

Ley 1483 de 2011 en su artículo 1:

"VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES PARA ENTIDADES TERRITORIALES. En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.
- b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5o de la Ley 819 de 2003.
- c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.
- d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Inversiones

del Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

PARÁGRAFO 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.

PARÁGRAFO 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.”

Norma que fue reglamentada por el Decreto 2767 de 2012, artículo 1, en el que se estipuló:

“Declaración de importancia estratégica. De conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011, los proyectos de inversión que requieran autorización de vigencias futuras, y excedan el período de gobierno, deberán ser declarados previamente de importancia estratégica, por parte de los Consejos de Gobierno de las entidades territoriales y cumplir los siguientes requisitos:

- a). Que dentro de la parte General Estratégica del Plan de Desarrollo vigente de la entidad territorial se haga referencia expresa a la importancia y el impacto que tiene para la entidad territorial el desarrollo del proyecto que se inicia en ese período y trasciende la vigencia del periodo de gobierno;
- b). Que consecuente con el literal anterior, dentro del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo vigente se encuentre incorporado el proyecto para el cual se solicita la vigencia futura que supera el período de Gobierno;

c). Que dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad territorial se tenga incorporado el impacto, en términos de costos y efectos fiscales, del desarrollo del proyecto para los diez años de vigencia del Marco Fiscal.

d). Que el proyecto se encuentre viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial;

e). Sin perjuicio de los estudios técnicos que deben tener todos los proyectos, los proyectos de infraestructura, energía y comunicaciones el estudio técnico deben incluir la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, aprobado por la oficina de planeación de la entidad territorial o quien haga sus veces. Para el caso de proyectos de Asociación Público Privada, se cumplirá con los estudios requeridos en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios.”

Ley 1450 de 2011, artículo 11:

“Proyectos de gasto público territorial. Las entidades Territoriales podrán utilizar el mecanismo de vigencias futuras excepcionales para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias posteriores, para aquellos proyectos de gasto público en los que exista cofinanciación nacional. Las vigencias futuras excepcionales serán autorizadas y aprobadas de acuerdo con las normas orgánicas que rigen la materia, de forma que, en la ejecución de los proyectos contemplados en este Plan, se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003”.

En suma, se comprometen recursos del ente departamental hasta el año 2024, sin cumplir con las normas citadas, sin que fuera declarada la importancia estratégica del proyecto, sin que exista cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación, y las vigencias futuras se comprometieron dentro del último año de gobierno, sin que se encuentren dentro de las excepciones previstas por la norma.

Que no se haya afectado al departamento e incluso quedara un superávit, no es un concepto relevante para que se adecue un tipo de mera conducta.

Así las cosas, la fiscalía demostró que la ciudadana emitió concepto contrario a derecho y los diputados aprobaron las cuatro ordenanzas, igualmente contrarias a derecho, configurándose el tipo objetivo.

Con relación a la lesividad o el daño, en el delito de prevaricato por acción, debe tenerse en cuenta que se trata de un delito de mera conducta, que no de resultado, como erróneamente lo interpretó el juez de primera instancia, valga decir, solo se requiere que se profiera la resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, sin que se exija que tales actos se hayan materializado, concepto que es pacífico en la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia:

“Se trata de un delito instantáneo o de mera conducta, en el entendido que se consuma con el proferimiento de la decisión o dictamen contrario a la ley, sin que se requiera de la causación efectiva de un daño o perjuicio a los destinatarios de la providencia judicial, acto administrativo o concepto emitido por el servidor público y con independencia de la eventual revocatoria, confirmación o declaratoria de nulidad del referido pronunciamiento”⁸.

Basta con la simple contradicción evidente, notoria o de bulto con las normas violadas para que se tipifique la conducta, sin que sea necesario que se afecte efectivamente el presupuesto departamental, lo que no aconteció porque las ordenanzas fueron declaradas nulas.

3. Ahora bien, con relación a la tipicidad subjetiva, debe demostrarse que los acusados actuaron en forma dolosa, y la conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización, artículo 22 del Código Penal, definición que involucra dos elementos: conocimiento y voluntad.

La Corte Suprema de Justicia recordó:

“También se trata de una conducta cuya sanción se habilita exclusivamente cuando se ejecuta de manera dolosa, lo que implica que solo es punible en tanto se demuestre que hubo un desconocimiento mal intencionado de la norma; por eso se excluyen las decisiones cuya oposición a la ley se origine en la impericia, ignorancia o inexperiencia del funcionario, de ahí que, resulte relevante a este efecto la trayectoria y experiencia profesional del acusado, o la manera minuciosa como llevó a cabo el comportamiento dirigido a infringir la ley penal o las explicaciones ofrecidas con base en hechos que procesalmente no fueron demostrados.

⁸ SP157-2024

Esta conducta punible, por ende, en cuanto a la tipicidad subjetiva, se condiciona a que la contrariedad entre la providencia o el acto administrativo objeto de reproche y la Ley haya sido conocida y querida por el servidor público, quien estando en la capacidad de proferir una decisión conforme a derecho, de manera consciente se determina a lesionar el bien jurídico de la administración pública”⁹.

Las ordenanzas son producto de un proceso democrático en el que son sometidas a debate, y con los testigos de cargo se probó que varios diputados y ciudadanos hicieron advertencias sobre su ilegalidad, sobre su contrariedad con la Constitución y la ley, además, durante el debate se leyó el oficio del 12 de noviembre de 2015 dirigido al Presidente de la Asamblea Departamental por el Procurador Delegado¹⁰ en el que advierte que el departamento no puede desprenderse de la competencia como entidad superior, y según los principios de subsidiaridad, concurrencia y complementariedad no le permiten a la administración desprenderse de recursos que le son propios.

También advirtió que si se comprometían vigencias futuras debía atenderse lo previsto en la Ley 1483 de 2011 y llamó la atención que en el último período de sesiones se esté pretendiendo afectar un alto porcentaje de rentas propias.

Además, los diputados y la secretaría Vanegas Castillo no eran personas inexpertas, los actos ilegales fueron emitidos en su último año de ejercicio, lo que es indicativo de que conocían la forma como funcionaba la Asamblea Departamental, la trascendencia y consecuencia de sus actos.

Sobre la forma como se llevó a cabo el proceso democrático declararon varios testigos:

Luis Janil Avendaño Hernández, abogado, relató que cuando Carlos Eduardo ganó las elecciones, (gobernador que asumía el 1 de enero de 2016), a finales de noviembre de 2015 se tramitaron las ordenanzas que violaban los principios de subsidiariedad, complementariedad y el Estatuto del Presupuesto del Departamento y de la Nación.

⁹ SP 096-2023.

¹⁰ Archivo 146 folio 30.

Aclaró que intervino en la Asamblea en calidad de ciudadano manifestando que lo que se estaba haciendo iba en contra de los intereses del departamento sin importar quien llegara de gobernador, que las mismas eran una retaliación política por el candidato que perdió las elecciones, y por ello pidió que no se aprobaran, explicó que las entidades descentralizadas no hacen parte del gobierno central, como lo es la EPQ y los municipios y, por tanto, no podrían ejecutar el presupuesto del ejecutivo, lo que sería, violar la ley orgánica. Agregó que hubo otras personas que señalaron la ilegalidad de las ordenanzas.

Contó que el Tribunal Administrativo del Quindío declaró la nulidad de las ordenanzas, en sentencias F002 00-2016-00080-00, 000-2015-00348-00, 0002015-00346-00, 00020150034700, decisiones en las que el Tribunal indicó que las ordenanzas violan las normas.

Alejandro Rodríguez Torres, Coordinador General de la Junta Ciudadana de Armenia, manifestó que su intervención en la Asamblea se basó en la autonomía territorial conforme el artículo 350 de la Constitución Política, ya que en tres de ellas se establecía como unidades ejecutoras por medio de inversión indirecta a los municipios del Quindío, a Esaquin y Empresas Públicas de Armenia, las cuales se vieron reflejadas en la ordenanza 015 de 2015 en la que se estableció el presupuesto para la vigencia fiscal 2016.

Afirmó que presentó la demanda de nulidad parcial del artículo 2 de ordenanza 015 y el Tribunal Administrativo del Quindío declaró la nulidad parcial de la norma demandada.

Humberto Turriago López, Abogado y diputado del Quindío periodo 2016-2019, aseguró que la gobernadora presentó unas ordenanzas en las que se violaba el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Departamento del Quindío, ya que su objeto era transferir unos recursos de la Gobernación para que fueran ejecutados directamente por unos municipios, incluidas las dos empresas de servicios públicos del departamento, lo que sucedió después de las elecciones.

Explicó que intervino en los debates: “recuerdo que le pedí ... a los diputados que analizaran muy bien que precisamente **ese cambio de ejecutores** y que analizaran que era

un tema, unos recursos directamente que debería ejecutarlos era el señor gobernador como como persona legalmente constituida para la ejecución del presupuesto”.

Carlos Alberto Gómez Chacón, Diputado en el periodo 2012-2015, refirió que “Se presentaron unas ordenanzas a consideración de la asamblea que tenían unas destinaciones de recursos o **unas transferencias de recursos a los municipios, digamos con un desprendimiento como de funciones y de competencias**”, fue uno de los diputados que votó negativo, en ellas “eran propósitos generales y no proyectos específicos y se superaban las vigencias del 2015”.

Afirmó que “no fue acompañado el marco fiscal de mediano plazo que también es una obligación que está expresa en el artículo 7 de la ley 819 donde dice que todo proyecto de ordenanza que genere un impacto fiscal pues debe acompañarse expresamente y ser establecido en su motivación todos los aspectos financieros...”, y le llamó la atención que las ordenanzas fueron presentadas después de las elecciones del 25 de octubre, una vez ganó el candidato contrario.

Indicó que la Procuraduría envió un documento de advertencia dirigido al presidente de la Asamblea y a la secretaría general, con copia a los demás diputados, que él leyó en la Asamblea.

Adujo como se trasladaban competencias a los municipios, la gobernación quedaría sin rentas propias, quedaba como recaudador para transferirlo a los 11 municipios del Quindío y a la empresa ESAQUIN, sin vínculo jurídico, lo que en su sentir era contrario a la autonomía que la constitución política les ha otorgado a los departamentos.

Resaltó que ni el gobernador electo ni el alcalde de Armenia de ese entonces eran de los mismos afectos políticos del gobierno saliente, razón por la que, en su sentir, fue uno de los motivos por las cuales se presentaron esas ordenanzas, que al 1 de enero siguiente ni en la gobernación del Quindío ni en los colegios había celadores, debido a que no contaban con los recursos.

Cielo López Gutiérrez, abogada y Secretaria Jurídica y de Contratación de la Gobernación del Quindío en el periodo 2016 – 2019 y Luz Helena Mejía Cardona, contadora pública y Secretaria de Hacienda del Departamento del Quindío del 1 de enero de 2016 a 31 de diciembre de 2019, no participaron

en los debates, pero explicaron que según la referidas ordenanzas, los municipios, a excepción de Armenia, y las empresas públicas de Armenia, ejecutarían el presupuesto del departamento, pero al analizar el asunto determinaron que no era posible que esos municipios y empresas lo hicieran, de acuerdo con la norma vigente.

Las pruebas practicadas evidencian que en los debates se advirtió sobre la ilegalidad de los proyectos de ordenanzas, se ilustró a los diputados sobre su contrariedad con la ordenanza orgánica del presupuesto, se les hizo ver que no era posible comprometer las vigencias futuras, y no obstante esas advertencias de los diputados y la Procuraduría, que les dieron el conocimiento de la ilicitud de su conducta, las votaron afirmativamente.

Existió conocimiento de la ilicitud, de la ilegalidad, y no obstante lo anterior votaron favorablemente las ordenanzas expidiendo unos actos manifiestamente contrarios a la ley.

En el delito de prevaricato por acción para que la conducta sea punible no es necesario establecer la existencia de un móvil, pero en el caso concreto las pruebas revelan que los proyectos de ordenanza se presentaron a consideración de la Asamblea cuando se tuvo certeza que el nuevo gobernador pertenecía a otra corriente política, ordenanzas que lo despojaron de gran parte del presupuesto al departamento y en dos de ellas se comprometían vigencias futuras hasta el año 2024.

Por su parte, la bancada defensiva presentó como testigos a Harold Arbey Bedoya Quiroga, magíster en desarrollo educativo y social, quien laboró entre los años 2013 y 2016, en la oficina de familia, lideró los procesos programáticos y políticas públicas para familia, infancia, adolescencia y juventud del Departamento del Quindío. Explicó que tales políticas iniciaron en 2012 por medio del plan de desarrollo de la Gobernadora Sandra Paola, fue quien presentó el proyecto de dicha política con la exposición de motivos, con una vigencia de 10 años, del 2014 al 2024.

Aseguró que en tal proyecto los recursos estaban en cabeza de la gobernación, y si el territorio no ejecutaba los recursos, debía devolverlos al

departamento, fue claro en señalar que todos los proyectos se desarrollan a través de los municipios “Muchos de ellos se manejan de manera directa y otros se manejan a través de las alcaldías” “Porque son los ejecutores, son los que los terminan haciendo un ejercicio”.

Aclaró que los recursos se transferían por medio de convenios, por medio de metas, y que era el gobernador el que determinaba los objetivos, las obligaciones contractuales, y la población a beneficiar, aseguró que no se comprometieron vigencias futuras, sino que se trató de fortalecer la política pública a través de un proyecto que reorganizaba la inversión. Explicó que hubo que realizar un plan de mejoramiento de acuerdo con el lineamiento técnico de la Procuraduría General de la Nación, para cumplir la política pública de infancia y adolescencia según los indicadores sociales, razón por la cual se expidió la ordenanza.

A cuestionamientos de la Fiscalía sobre si los municipios ejecutan el presupuesto conforme dicha ordenanza, admitió “El municipio es el quien ejecuta... por eso es que se se convierten en ejecutores”, reafirmó que en las ordenanzas se estableció que los recursos se transferirían mediante convenios para garantizar que no se perdiera la autonomía del gobernante.

La defensa solicitó tener como pruebas la Directiva 001 de Procuraduría General de la Nación de enero 26 de 2012, sobre evaluación de políticas públicas en materia de infancia, adolescencia y juventud, la circular conjunta 05 de 2012, la circular 012 de 2014, la Directiva 02 de 2012 de comisaría y familia, y la Directiva 01 de 2012 de la evaluación pública política.

María Victoria Fernández Garzón, Secretaria de Educación Departamental en el periodo 2012-2015 contó que en educación la ciudad de Armenia está certificada, y los otros 11 municipios no. Aseguró que la ordenanza expedida era constitucional, legal y conveniente para mejorar la cobertura y calidad de educación, agregó que como no se comprometió un presupuesto plurianual con destinación específica a 4 años, por tanto, no se comprometieron vigencias futuras.

Dijo que la ordenanza No. 011 de 2015, por medio de la cual se financiaba la política pública de juventud, se dio para dar cumplimiento a la ordenanza 032

de 2014, explicó que la relación entre la ordenanza 010 de 2015 con la 06 de 2000 es que ambas tenían la intención de financiar los recursos de transporte escolar, pasando del 30% al 50% para dar cumplimiento a los indicadores y beneficiar a los estudiantes, pero que ello no significaba desfinanciación a la nueva administración.

Detalló que la distribución porcentual por municipios obedeció al número de estudiantes matriculados en el sector urbano y que requerían transporte rural, que participó en la construcción de las ordenanzas 010 y 011 de 2015 con la ayuda de asesoría jurídica y un equipo interdisciplinario de la Gobernación.

Refirió que no se crearon unidades ejecutoras de presupuesto, y que en el departamento solo hay una unidad ejecutora que es la Gobernación, que los municipios no tenían autonomía administrativa, porque se debía realizar a través de convenios y rendían cuentas a la Gobernación, entidad que seguía manejando el presupuesto.

José Antonio Correa López, Gerente de Red Salud de Armenia, contó que del año 2012 al 31 de diciembre de 2015 fue Secretario Departamental, participó en comités de políticas públicas de primera infancia y adolescencia, debido a unos indicadores bajos, para cumplir requerimientos de la Procuraduría y Defensoría del Pueblo, no se comprometieron vigencias futuras, ni se crearon unidades ejecutoras, los municipios no tenían autonomía para ejecutar el presupuesto, porque el departamento no le transfería los recursos.

Luz Amparo Bueno Díaz, abogada especialista en derecho de familia, fue procuradora en asuntos de familia para la época de los hechos, aseguró que participó en el Consejo Departamental de Política Social y el Departamento del Quindío, luego de la rendición pública de cuentas, presentó un plan de mejoramiento, después se presentaron las ordenanzas, las que no obedecieron a temas de índole político y conoció que la Procuraduría absolvió disciplinariamente a los diputados y a la Gobernadora.

James Castaño Herrera, Secretario de Familia hasta el 31 de diciembre de 2015, explicó que las políticas públicas tienen vigencia de 10 años, en el año 2014 hubo una resolución de la Procuraduría de requerimientos sobre las

políticas públicas de infancia y adolescencia, y las ordenanzas 010 y 011 fueron el plan de financiamiento de las políticas públicas, y tiene relación con el plan de mejora, debido a los indicadores que se debían corregir según la Procuraduría, que tales ordenanzas fueron debatidas y aprobadas en la Asamblea.

Aseguró que con dichas ordenanzas la gobernación no perdía el control del presupuesto, no se comprometieron vigencias futuras, porque se respetó la anualidad presupuestal, y no se comprometió el presupuesto de la nueva administración, en las ordenanzas no se dispuso nada sobre unidad ejecutora.

Durante preguntas de la Fiscalía agregó que tuvo conocimiento que el Tribunal Administrativo del Quindío en primera instancia decretó la nulidad de esas ordenanzas por violación al régimen del presupuesto departamental. Expresó que durante el debate hubo advertencias y beligerancia.

Blanca Rocío Zuleta Gaviria, contadora pública, especialista en gerencia social, expuso que para el año 2015 laboró en el Departamento del Quindío directora de agua y saneamiento básico.

Explicó que la ordenanza No. 012 de 2015 fue una intención desde el inicio del gobierno, derivada de estudios técnicos, no se crearon unidades ejecutoras, “lo que si han sido los municipios y los prestadores de servicios públicos, **son ejecutores de proyectos** en agua potable y saneamiento básico”, además, no se comprometieron vigencias futuras, la ordenanza era necesaria porque había recursos disponibles en el sector para financiar los proyectos que permitieran disminuir la brecha en alcantarillado, para que el valor no fuera cargado a los usuarios mediante tarifas.

A la pregunta de si en la ordenanza se dispuso que recursos fueran ejecutados por ESAQUIN, respondió “se dispusieron recursos para la ejecución de ESAQUIN en proyectos de los distintos municipios”. Admitiendo que ESAQUIN no formaba parte del órgano central.

María Victoria Giraldo Londoño, administradora pública, especialista en administración financiera, secretaria de hacienda 2010-2015, informó que las

políticas públicas de infancia y adolescencia, vejez y juventud fue en respuesta del plan de desarrollo las cuales fueron construidas a 10 años. Aseguró que no se comprometieron vigencias futuras, ni se crearon unidades ejecutoras. Puntualizó que el presupuesto departamental se construye de acuerdo con el decreto 111, la ordenanza 022 de 2014, la Ley 1068, Ley 819, pero principalmente las 2 primeras, por tanto, que la ordenanza 015 de 2014 cumplió con tales normas.

Adujo que “unidad ejecutora” es un término del aplicativo PCT (presupuesto contabilidad y tesorería), que es una plataforma, es un sistema financiero con que cuentan los departamentos, sirve para clasificar el gasto, pero no implica ordenador del gasto. Al ser preguntada por el concepto de la Federación Nacional de Departamentos dijo que “en todos ellos nos dieron un concepto favorable, que en ninguna de las actuaciones estábamos infringiendo la norma con alguna de estas otras, ni como unidad ejecutora, ni como vigencia futura y que era legal”. Contó que entregó las finanzas del departamento con un superávit, y con una buena calificación a nivel nacional.

Durante cuestionamientos del ente investigador reiteró que en la ordenanza 015 de 2015 se hizo apropiación de recursos de inversión directa e indirecta, que los gastos de inversión indirecta iban para la EPQ y los municipios por medio de convenios, se le puso de presente la ordenanza 012 de 2015, a lo que la testigo refirió que se trata de rentas departamentales y se ejecutarían por parte de ESAQUIN, EPQ y el Municipio de Calarcá.

María Aleyda Roa de Piraquive, contadora pública con especialización en control fiscal para las empresas públicas del estado y en administración financiera, aseguró que laboró dos años como secretaria de planeación en el periodo 2012-2015, precisó que los proyectos se deben radicar antes del 30 de julio de cada año, la forma como se construye el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, y como sería la distribución del presupuesto.

John Alexander Morales Arenas, abogado especialista en derecho administrativo, afirmó que para el año 2015 era abogado independiente, conoció sobre la ordenanza No. 012 de 2015 ya que asumió la defensa de las Empresas Públicas de Armenia, entidad que fue vinculada ante la demanda que se tramitó en el Tribunal Administrativo del Quindío, corporación que

mediante sentencia declaró la nulidad de dicha ordenanza, interpuso recurso de apelación y el Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia y declaró una nulidad parcial.

Jhon Fernández Vélez Valencia, abogado especialista en responsabilidad y daño resarcible, indicó que para el año 2015 era contratista de la gobernación del Quindío, en Control Interno, adujo que fue el apoderado de la Gobernadora para contestar la demanda de nulidad de las ordenanzas. Informó que se opuso a las pretensiones de la demanda, y cuando el nuevo gobernador se posesionó, le revocó el poder y se lo dio a otro profesional del derecho, allanándose a la demanda.

Jorge Elieser Espinosa Guerrero, investigador, relató que en su labor recolectó diferentes documentos entre las que está el fallo absolutorio disciplinario de la Procuraduría a los acusados.

Los testigos de la defensa se esforzaron por demostrar que la expedición de las ordenanzas obedeció al cumplimiento de metas de diferentes políticas públicas y requerimientos de la Procuraduría, empero, con dichos testigos no se desvirtuó la acusación, no se estableció que el concepto y las ordenanzas hubieran respetado el ordenamiento jurídico, pues si bien los gobernadores deben ejecutar las políticas públicas en cumplimiento de sus funciones, también lo es que para tales fines, deben observar los mandatos constitucionales y legales.

Los testigos de la defensa aseguraron que el departamento no perdía el control de los recursos, sin embargo, de la lectura de las ordenanzas cuestionadas se concluye que el departamento si se desprendía de sus recursos, en cuantías determinadas destinadas a municipios y entidades que no forman parte del nivel central, y simplemente ejercía una función de vigilancia, contrariando con ello el principio de autonomía que tienen los entes territoriales para ejecutar sus recursos.

Frente a la decisión de la procuraduría debe decirse que no es una prueba pertinente, los fallos disciplinarios no guardan relación con el tema de prueba,

aspecto sobre el que se ha pronunciado la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia¹¹:

“Los trámites disciplinario o constitucional no guardan relación, ni procesal, ni material, con el objeto, procedimiento y consecuencias del proceso penal. Por ello, ningún efecto comporta, de cara a demostrar los singulares elementos fácticos y jurídicos que componen el delito de *prevaricato por acción*, acreditar, por ejemplo, que en la acción disciplinaria la persona fue absuelta por los mismos hechos. Menos aún, que en sede constitucional las motivaciones que sustentaron la providencia aquí censurada fueron calificadas como «razonables»

Cuando por unos mismos hechos, se adelanta un proceso disciplinario y uno penal contra una misma persona, no es válido afirmar que existe identidad de objeto o de causa. La finalidad de cada una de esas actuaciones, así como los bienes jurídicos que se protegen son diferentes. En cada una de ellas, la conducta del implicado se analiza de acuerdo con normas de contenido y alcance propios. Mientras que en el proceso disciplinario se juzga el comportamiento de los funcionarios y empleados judiciales frente a normas administrativas de carácter ético destinadas a proteger la eficiencia, eficacia y moralidad de la administración pública, en el proceso penal las normas buscan preservar bienes más amplios, derivados de intereses individuales, sociales, estatales, ambientales, entre otros¹²”.

La fiscalía demostró que las ordenanzas acusadas eran manifiestamente contrarias a la Constitución artículo 1, 287, 288 y 300, el Decreto Ley 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación, al Estatuto Orgánico Departamental (ordenanza 022 de 2014).

Aunque la defensa se esforzó en demostrar que no se crearon unidades ejecutoras, y para ello indicaron que los apelantes confunden apropiación (competencia de la Asamblea) con liquidación/ejecución (competencia del Ejecutivo), que “unidad ejecutora” es una herramienta informática de desagregación utilizada al liquidar el presupuesto para trazabilidad y control, lo cierto es que quedó demostrado con el texto mismo de tales ordenanzas, que sí se establecía que los municipios, EPQ y EPA, ejecutarían los recursos del departamento, afectando la autonomía del ente departamental, lo que llevó a que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo anulara los actos administrativos.

¹¹ AP1023-2020.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-181/02.

En este orden de ideas, la fiscalía demostró más allá de toda duda razonable que los acusados realizaron una conducta punible, la señora Marieth Vanegas Castillo, en calidad de autora al emitir conceptos manifiestamente contrarios a derecho, y los diputados: Néstor Jaime Cárdenas Jiménez, César Londoño Villegas, Luis Alberto Rincón Quintero, Margarita María Ramírez Tafur, Luz Mery Bedoya de López, y Mary Luz Ospina García, en calidad de coautores al votar favorablemente los proyectos de ordenanzas, manifiestamente contrarios a derecho, lo que sin lugar a dudas obedeció a un acuerdo previo, por lo que se proferirá sentencia de condena.

DOSIFICACIÓN PUNITIVA

La conducta por la que se profiere condena es el delito de prevaricato por acción, descrito en el artículo 413 del Código Penal, que consagra una pena de prisión desde 48 meses hasta 144 meses, multa desde 66.66 hasta 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

A la pena de prisión le corresponde un ámbito punitivo de movilidad de 96 meses, que al ser dividido en cuatro arroja 24 meses, resultando los siguientes cuartos:

Cuarto mínimo: de 48 meses hasta 72 meses.

Primer cuarto medio: desde 72 meses y 1 día hasta 96 meses.

Segundo cuarto medio: desde 96 meses y 1 días hasta 120 meses.

Cuarto máximo: desde 120 meses y 1 día hasta 144 meses

Como no se atribuyeron circunstancias genéricas de mayor punibilidad y se presenta una de menor punibilidad, la carencia de antecedentes penales (artículo 55-1 Código Penal), las sanciones deben imponerse en el cuarto mínimo de punibilidad, según el artículo 61 del Código Penal.

La pena se fijará en concreto para cada uno de los cuatro delitos de prevaricato en sesenta (60) meses de prisión atendiendo a la mayor intensidad del dolo, pues, pues la Secretaria y los Diputados esperaron hasta que se definieran las

elecciones departamentales y al conocer que el elegido era de otra corriente política, tramitaron las ordenanzas y las aprobaron a pesar de las múltiples advertencias sobre su ilegalidad.

A la pena base, sesenta (60) meses de prisión, se le suman doce (12) meses por cada uno de los otros tres delitos de prevaricato concursantes, artículo 31 ídem, atendiendo a la intensidad del dolo, para una pena definitiva de noventa y seis (96) meses de prisión.

En relación con la multa el ámbito punitivo de movilidad es de 233.34 smlmv, y al ser dividido en cuatro arroja 58.335 smlmv, resultando los siguientes cuartos:

Cuarto mínimo: desde 66.66 smlmv hasta 124.995 smlmv.

Primer cuarto medio: desde 124.996 smlmv hasta 183.33 smlmv.

Segundo cuarto medio: desde 183.34 smlmv hasta 241.665 smlmv.

Cuarto máximo: desde 241.666 smlmv hasta 300 smlmv

Así las cosas, la multa para cada uno de los delitos de prevaricato por acción, y atendiendo a la motivación de la pena de prisión, es de 70 smlmv, para una multa total de doscientos ochenta (280) smlmv vigentes para el año 2015, artículo 39 numeral 3 ídem.

Respecto a la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas el ámbito de movilidad es 64 meses que al ser dividido en cuatro arroja un guarismo de 16, quedando los cuartos así:

Primer cuarto de 80 a 96

Cuartos medios de 96 128

Cuarto máximo de 128 a 140.

Atendiendo a los mismos parámetros utilizados para tasar la pena de prisión, la inhabilitación se fija en 90 meses que se incrementan en 12 meses más por cada una de las conductas concursantes, para una pena definitiva de 126 meses de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.

No se concede ningún subrogado penal por estar prohibidos en el artículo 68 A del Código Penal, pero la privación de la libertad se hará efectiva una vez la sentencia logre firmeza, atendiendo que dentro del proceso no se impuso medida de aseguramiento y no se hace necesaria la detención inmediata.

SOBRE LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR LA SENTENCIA

Como se trata de sentencia condenatoria emitida en segunda instancia, se aplicarán las reglas fijadas por la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en auto AP1263-2019, relacionadas con el trámite de la solicitud de doble conformidad judicial establecida por el artículo tercero (3) del Acto Legislativo Uno (1) de 2018 que modificó el canon 235 de la Constitución Política, en el que asignó a la Sala Penal la competencia para resolver esa forma de impugnación de la primera condena que se imponga por los tribunales superiores en segunda instancia.

En consecuencia, frente a la decisión que contiene la primera condena, cabe la impugnación especial para los procesados y/o sus defensores, mientras que las demás partes e intervinientes tienen la posibilidad de interponer recurso de casación, los términos procesales de la casación rigen para la impugnación especial. De manera que el plazo para promover la impugnación especial será el de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Quindío, Sala Penal, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

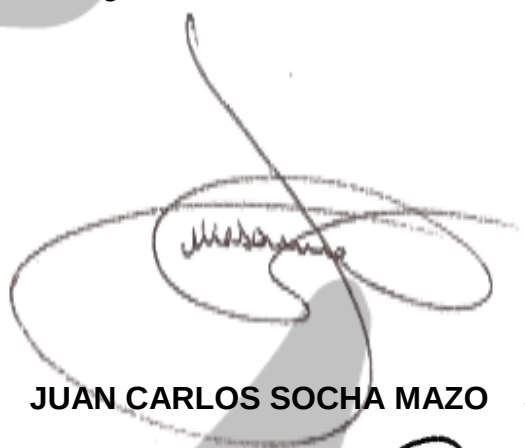
PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 10 de septiembre de 2025 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Armenia, en su lugar, **CONDENAR** a Néstor Jaime Cárdenas Jiménez, César Londoño Villegas, Luis Alberto Rincón Quintero, Margarita María Ramírez Tafur, Luz Mery Bedoya de López, Mary Luz Ospina García y Marieth Vanegas Castillo, como coautores y autora, del

delito de prevaricato por acción, en cuatro oportunidades, imponiéndoles las penas de noventa y seis (96) meses de prisión, multa de doscientos ochenta (280) smlmv vigentes para el año 2015, y 126 meses de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, para cada uno de ellos.

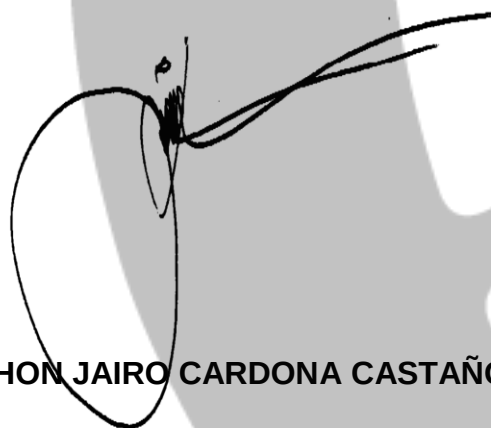
SEGUNDO: No se concede ningún subrogado penal por estar prohibidos en el artículo 68 A del Código Penal, pero la privación de la libertad se hará efectiva una vez la sentencia logre firmeza, atendiendo que dentro del proceso no se impuso medida de aseguramiento y no se hace necesaria la detención inmediata

TERCERO: La presente sentencia se notifica en estrados y contra la misma procede la impugnación especial para los procesados y/o sus defensores, mientras que las demás partes e intervinientes tienen la posibilidad de interponer recurso de casación, los términos procesales de la casación rigen para la impugnación especial. De manera que el plazo para promover la impugnación especial o la casación será el de cinco (5) días siguientes a la notificación de esta decisión.

Los magistrados,



JUAN CARLOS SOCHA MAZO



JHON JAIRÓ CARDONA CASTAÑO



LUIS ARTURO SALAS PORTILLA