COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA

Magistrada Ponente

SEP 135-2026

Radicación interna N.º 00403

CUI 110010248000202000000202

Aprobado Mediante Acta Ordinaria No. 90

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Bogotá D.C., siete (7) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala Especial de Primera Instancia emite sentencia en el proceso que bajo la Ley 600 de 2000 adelanta en contra de ANÍBAL GAVIRIA CORREA, acusado en su otrora condición de Gobernador de Antioquia, como probable coautor de los delitos de *contrato sin cumplimiento de*

205 AÑOS de Justicia Presente en la vida de las personas y en la democracia

requisitos legales en concurso homogéneo, concurriendo el ilícito de *peculado por apropiación* en favor de terceros.

II. HECHOS

Mediante Resolución 13800 de 14 de octubre de 2005, el Gobernador de Antioquia, ANÍBAL GAVIRIA CORREA ordenó la apertura del proceso licitatorio No LIC-20-20-2005 con el fin de contratar por el sistema de precios unitarios reajustables el «Mejoramiento y Pavimentación de la Troncal de la Paz, tramo la Cruzada-Caucasia, sector Nuevo Oriente-Escarralao», y delegó en la Secretaría de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de Antioquia el proceso de selección, adjudicación y contratación, el cual culminó el 22 de diciembre de 2005 con la suscripción del contrato 2005-CO-20-335 por parte de Margarita María Ángel Bernal en su condición de Secretaria de Infraestructura —facultada para ello según la resolución descrita y el Decreto 080 del 18 de enero de 2002—, y el Consorcio *Troncal de La Paz*, representado por José Ignacio Narváez Mora, apoderado de Luis Fernando Solarte Viveros, Representante Legal del aludido consorcio.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2006

Inicialmente el contrato tuvo un valor de $41.663.432.778, el cual fue incrementado: ***i)*** a través del contrato adicional No. 1 de 8 de noviembre de 2007, cuyo objeto fue la ampliación del contrato inicial con la pavimentación de los tramos K0+000 al K1+000 y del K13+000 al K13+600, correspondientes a los sectores Zaragoza-Escarralao y Caucasia-Nuevo Oriente

respectivamente, que hacen parte de la Troncal de la Paz, y para adicionar reservas presupuestales por valor de $3.995.000.000; ***ii)*** como consecuencia de la celebración del *Otrosí* No. 2 de 27 de diciembre de 2007, que tuvo por finalidad ampliar el objeto del contrato 2005-CO-20-335 con el diseño y construcción del puente sobre el río Nechí, en el sitio Palizadas, que sirve para conectar la cabecera del municipio de El Bagre con la Troncal de la Paz, mediante la vía Escarralao-Palizadas, por valor de $16.334.778.700, para un total de $61.993.211.478.

Así mismo, la Gobernación pagó al contratista tres anticipos así: ***i)*** el 22 de diciembre de 2005 $10.239.318.225; ***ii)*** el 21 de diciembre de 2006 $2.100.000.000, por el incremento del anticipo del contrato principal; y ***iii)*** el 28 de diciembre de 2007 en cuantía de $6.980.000.000.

La Fiscalía señaló irregularidades contractuales en relación con el referido contrato, así como en el contrato adicional No. 1 y del *Otrosí* No. 2, en tanto que la apropiación de dineros públicos la acotó por el manejo del anticipo dado al contratista, en cuantía de $5.220.291.193.

En cuanto al contrato principal, cuestionó que, una vez seleccionado el contratista, sin mediar justificación, se hubiese cambiado el porcentaje del anticipo del 25% previsto en los pliegos de condiciones al 29%; modificación que consideró atentatoria del requisito legal de planeación, el principio de transparencia, así como el principio de igualdad,

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 00403

esto último por cuanto la adjudicación del contrato debía respetar las condiciones pactadas durante el proceso contractual.

A su turno, reprochó que el 8 de noviembre de 2007 se hubiese suscrito el contrato adicional No. 1, incrementando el monto inicialmente pactado en $3.995.000.000, y el *Otrosí* No. 2 el 27 de diciembre del mismo año, por $16.334.000.000, sin la debida planeación y justificación, tratándose de obras que requerían un proceso contractual independiente, obviando la selección que ello demandaba.

Frente al delito patrimonial, advirtió que el dinero entregado como anticipo al contratista tenía la connotación de público, por lo que su destinación debía atender gastos e inversiones propios del objeto contractual, estando vedado su empleo en adquisición de bienes cuya propiedad estuviera en manos de terceros o para el pago de pólizas e impuestos, como aconteció.

Para todos los punibles, cuestionó al aforado el desprendimiento de la función que le competía como delegante, desplazando la responsabilidad hacia quienes suscribieron los actos contractuales y frente a quienes conservaba un vínculo funcional que le imponía las obligaciones de vigilancia, dirección, control que, en su criterio, no fueron observadas por el entonces Gobernador.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESADO

ANÍBAL GAVIRIA CORREA se identifica con la cédula de ciudadanía No. 70.566.243 de Envigado, Antioquia, hijo de Guillermo Gaviria y Adela Correa, nacido el 16 de enero de 1966 en Medellín, Antioquia, de profesión administrador de negocios, padre de cuatro hijos. Se desempeñó como Gobernador de Antioquia entre los años 2004 a 2007[1], y 2020 a 2023[2].

III. ANTECEDENTES PROCESALES

1. Etapa de investigación

1.1 Con base en la compulsa de copias ordenada por la Contraloría Departamental de Antioquia, la Fiscalía Primera Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, el 2 de noviembre de 2018, dio apertura a la investigación previa, según lo previsto en el artículo 322 de la Ley 600 de 2000[3].

1.2 El 5 de noviembre de 2019 abrió instrucción en contra del Gobernador de Antioquia ANÍBAL GAVIRIA CORREA[4], lo vinculó mediante indagatoria el 16 de abril de 2020[5] y le resolvió la situación jurídica el 5 de junio siguiente afectándolo con medida de aseguramiento de detención

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

[1] Fl. 47 ss. Cuaderno Fiscalía 4.
[2] Fl. 267 ss. Cuaderno Fiscalía 8.
[3] Fls. 19 ss. Cuaderno Fiscalía 4
[4] Fls 150 ss., Cuaderno Fiscalía 5.
[5] Fls. 311 ss. Cuaderno Fiscalía 6.

preventiva, sustituida por la detención domiciliaria[6].

1.3 Tal restricción de la libertad fue cuestionada por la defensa al solicitar su control ante esta Sala Especial, el cual fue declarado impróspero en decisión de 15 de julio de 2020[7].

1.4 Clausurada la instrucción, el mérito probatorio del sumario fue calificado el 3 de marzo de 2021 con resolución de acusación en contra del aforado como coautor de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* en concurso homogéneo, concurriendo el ilícito de *peculado por apropiación* en favor de terceros. En el mismo proveído, ordenó nuevamente su detención preventiva, sustituida por detención domiciliaria[8], ello porque para ese momento se encontraba en libertad en virtud de una decisión de *Habeas Corpus*, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín el 16 de octubre de 2020[9].

2. Resolución de acusación

La Fiscalía llamó a juicio a GAVIRIA CORREA al considerar que eludió dolosamente el cumplimiento de los deberes especiales impuestos en los artículos 11 de la Ley 80 de 1993 y 10° de la Ley 489 de 1998, como quiera que, en relación con la delegación contractual, conscientemente

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

[6] Fls. 1 ss., Cuaderno Fiscalía 7.
[7] Fls. 1 ss., Cuaderno Fiscalía 8.
[8] Fls. 1 ss., Cuaderno Fiscalía 13.
[9] Fls. 197, Cuaderno Fiscalía 13.

rompió su posición de garante y no evitó la lesión del bien jurídico de la administración pública.

2.1. Delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*

Las conductas consideradas ilícitas, en su criterio, ocurrieron en las fases de tramitación y de celebración del contrato 2005-CO-20-335, cuyo objeto fue el mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, en el tramo La Cruzada-Caucasia, sector Nuevo Oriente-Escarralao, incluidos los denominados contrato adicional No. 1 y *Otrosí* No 2., como pasa a detallarse:

i) En la celebración del contrato 2005-CO-20-335. La Fiscalía afincó su reproche en la modificación al porcentaje del anticipo plasmado en el citado contrato que, según lo previsto en su cláusula octava, fue fijado en el 29% de su valor básico, cuando en los pliegos de condiciones y, en concreto, tras la Adenda No 2. del 3 de noviembre de 2005, se estipuló «un anticipo por valor equivalente al 25% del valor básico del contrato».

Cuestionó la ausencia de un estudio o justificación para llevar a cabo dicha reforma al pliego de condiciones, cuyos términos debían ser plasmados en la minuta del contrato, pues aunque el principio de mutabilidad del contrato estatal permite modificaciones, deben estar precedidas de un análisis en el cual, siguiendo la jurisprudencia del Consejo

SALA PENAL PRIMERA INSTANCIA 2022

de Estado, se valore el riesgo de paralización o afectación grave del servicio de no llevarse a cabo el correspondiente cambio, así como el impacto de dicha medida de cara a la neutralización de los mencionados riesgos, aunado a la evidencia de haber buscado un acuerdo con el contratista; estudio que no fue encontrado por la Fiscalía.

Para el ente acusador el delito contractual se actualizó en la celebración del denominado 2005-CO-20-335, no porque se considere el anticipo un elemento esencial del contrato, sino por: ***i)*** haber sido celebrado por la delegada del Gobernador sin cumplir en su trámite el principio de planeación; ***ii)*** incumplir el aforado con su deber jurídico de vigilancia y control que le correspondía ejercer; ***iii)*** desdeñar el principio de transparencia, en tanto hubo deslealtad con quienes participaron en el trámite contractual, pues no fueron informados acerca de un anticipo del 25% del valor del contrato y no del 29%, como en efecto ocurrió, lo que les hubiera representado una menor financiación por cuenta propia; ***iv)*** no acatar el principio de igualdad, pues al culminar el proceso de selección correspondía llevar a cabo el acto de adjudicación contractual bajo las mismas condiciones que rigieron el proceso, las cuales, no obstante, sufrieron modificaciones, sin justificación.

ii) En el trámite y celebración del contrato adicional No. 1, del 8 de noviembre de 2007. Tal y como se expuso en el calificatorio, el aludido contrato adicional con el cual se ampliaron las reservas

presupuestales y se incluyó la pavimentación de dos tramos correspondientes a los sectores Zaragoza-Escarralao y Caucasia-Nuevo Oriente respectivamente, fue precedido por el estudio de conveniencia y oportunidad del 10 de abril de 2007, elaborado por la entonces Directora de Desarrollo y Evaluación Contractual de la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia, Nadia Maryori Maya Lopera, considerado por la Fiscalía como deficitario, al no establecerse con claridad la necesidad que requería solventar el ente territorial con dicha adición.

Para el ente acusador, sin soportes técnicos ni económicos, en los aludidos estudios se hizo referencia a unas mayores cantidades de obra, que se garantizarían con $3.140.000.000, desconociéndose de qué se trataban, si estuvieron previstas o no en los pliegos de condiciones y si su ejecución era imprescindible para cumplir la finalidad del mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz.

Y que si bien en el estudio que soportó su suscripción se estimó necesaria una adición de $3.140.000.000, fue suscrito el 8 de noviembre de 2007 por $3.995.000.000, sin justificación de tal variación, pretermitiendo los principios de planeación y transparencia.

iii) En el trámite y celebración del Otrosí No. 2 al contrato 2005-CO-20-335, del 27 de diciembre de 2007. La Fiscalía rememoró que la finalidad del *Otrosí* No. 2, fue la ampliación del objeto del contrato principal con el diseño y

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 0025

construcción del puente sobre el río Nechí, en el sitio Palizadas, que sirve para conectar la cabecera del municipio El Bagre con la Troncal de la Paz, mediante la vía Escarralao-Palizadas, cuyos antecedentes se encuentran recogidos en el estudio de conveniencia y oportunidad del 22 de mayo de 2007, elaborado igualmente por Nadia Maryori Maya Lopera, Directora de Desarrollo y Evaluación Contractual de la Secretaría de Infraestructura para la época y en la autorización otorgada por el Comité de Contratación en sesión del 23 de mayo siguiente.

Referente al estudio de conveniencia, reprochó la improvisación de la administración departamental y la falta de definición del objetivo contractual, pues aunque tal adición se afincó en la necesidad de terminar las obras correspondientes a los accesos de las cabeceras de los municipios aledaños a la Troncal de la Paz, como El Bagre y Zaragoza, no se precisó qué comprendían dichas obras, si lo propuesto era una rectificación, un trazado nuevo, una rehabilitación o qué tipo de intervención.

Que en la época se debatía la pavimentación del acceso a la cabecera municipal de El Bagre —*disquisiciones en las que participaba la interventoría del contrato inicial*— pero cuando se presentó el citado estudio de conveniencia, la administración departamental no había definido técnicamente una opción de pavimentación y, sin contar con dichos insumos, o con un presupuesto de obra, deprecó la adición del contrato 2005-CO-20-335 en $19.120.000.000, con lo cual hubo

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

incertidumbre frente a la obra objeto de adición, puesto que luego de la respectiva autorización del Comité de Contratación, la idea de pavimentar el acceso a la cabecera municipal de El Bagre varió por la conexión de Zaragoza, necesidad contractual que se concretó a finales del año 2007, calificando de precarios los estudios de conveniencia y oportunidad que la soportaron.

Advirtió que la construcción del puente sobre el río Nechí no fue prevista para la época en la que tuvo lugar la planeación del proceso licitatorio que culminó con el contrato 2005-CO-20-335, ni contemplada dentro de las obras materia de intervención por el Consorcio DIN-SEDIC. No obstante, fue autorizada por el Comité Contratación por valor de $19.120.000.000, a lo cual se sumó $540.000.000 para la financiación que requería el contrato de interventoría, reprochando además la ampliación del plazo contractual con el *Otrosí* No. 2.

En criterio de la Fiscalía, la decisión de incluir el diseño y la construcción del puente sobre el río Nechí como adición al contrato principal, careció de planeación ya que una vez aprobada en mayo de 2007, el personal técnico de la Secretaría de Infraestructura, junto con el Consorcio interventor DIN-SEDIC, iniciaron la búsqueda de alternativas para la pavimentación de la vía que, por Angostura, conducía desde Zaragoza a El Bagre, sin que para ese entonces se hubiese determinado que la conexión tendría lugar con la construcción de un puente.

COPIA FISCAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

De esa manera, el objeto contractual del citado instrumento no tenía relación con el contrato principal ni su inejecución alteraba el cumplimiento de la finalidad prevista por la entidad en el negocio jurídico 2005-CO-20-335, de ahí que en su tramitación y celebración no se observaron los requisitos legales esenciales de moralidad, transparencia, planeación, publicidad, responsabilidad y selección objetiva.

Para la Fiscalía, la administración departamental disfrazó, a través de una adición, la decisión de realizar el aludido negocio jurídico, con el claro propósito de eludir el proceso de selección que correspondía adelantar, privilegiando al contratista con la entrega de recursos sin razones suficientes —*con independencia de que dicho incremento se encontrara dentro del porcentaje autorizado por la ley*— y sin que se contara con el personal técnico y operativo que precisaba el diseño del aludido puente, ni la interventoría con expertos en la materia.

Además, el aludido *Otrosí* contenía una justificación contraevidente, en tanto la cabecera del municipio El Bagre no conecta con la Troncal de la Paz, como quiera que en la ribera opuesta del río Nechí, en territorio del municipio de Zaragoza, aún llega una carretera terciaria de al menos 11 kilómetros, que es la que conduce hasta la citada vía, cuestionando así el argumento según el cual la construcción del puente serviría para obtener una conexión de El Bagre con la Troncal de la Paz.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Insistió el acusador en la independencia entre el diseño y construcción del puente sobre el rio Nechí, objeto del aludido *otrosí*, y el correspondiente al contrato 2005-CO-335, alusivo al mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, puesto que no solo se encontraban localizadas las obras en vías diferentes, sino que los requerimientos de experticia para su desarrollo también resultaban disímiles, pues las referidas actividades constructivas podían desarrollarse, como en efecto sucedió, en diversas épocas, sin perjuicio para cualquiera de ellas, lo que demandaba que se celebrara un nuevo acuerdo de voluntades, previo el agotamiento de todos los procedimientos de selección y contratación.

Agregó la Fiscalía que, aunque el puente sobre el río Nechí respondiera a un anhelo legítimo de la comunidad de El Bagre, el fin no justifica los medios, de ahí que no podía legalmente incluirse su diseño y construcción como adición de un contrato que estaba a punto de culminar y cuyo alcance era el mejoramiento y pavimentación de una vía distinta de aquella con la que conecta el puente sobre el río Nechí. Con su incorporación, recalcó, se varió el objeto del contrato inicial, con el surgimiento de obligaciones nuevas que no tenían relación con el mismo.

En la resolución de acusación, en cuanto a la intervención del aforado en los aludidos ilícitos se precisó que, si bien delegó la actividad contractual en su equipo directivo, se desprendió de la función que le competía como delegante, desplazando la responsabilidad hacia quienes

COPIA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN 2016

suscribieron los actos contractuales con los que conservaba un vínculo funcional que le imponía las obligaciones de vigilancia, dirección y control que no cumplió.

Que si bien el aforado estuvo al tanto del devenir contractual, no cumplió con su deber de vigilancia, orientación y control frente al incremento injustificado del porcentaje del anticipo en la celebración del contrato 2005-CO-20-335, así como la adición contractual para el pago de mayores cantidades de obra y el diseño y construcción de un puente sobre el río Nechí, lo que llevó a la ampliación irregular del objeto del contrato 2005-CO-20-335, inactividad que, agregó, solo encuentra explicación en la anuencia de GAVIRIA CORREA con las actuaciones contractuales reprochadas.

SALA PENAL TSJ PRIMERA INSTANCIA 2026

2.2 Delito de *peculado por apropiación*

Aludiendo a la naturaleza del anticipo otorgado al contratista en virtud del contrato 2005-CO-20-335, destacó que estos recursos públicos debían manejarse en una cuenta bancaria diferente de aquella en la que se dispondrían los dineros provenientes de las actas de obra. Así mismo, que era necesario, previo a su utilización, la aprobación del plan de inversiones del anticipo por parte del contratante, la justificación anticipada de los gastos ante la interventoría como representante del contratante y el giro de los cheques con las firmas de aquél, así como de la persona autorizada por el contratista.

Que teniendo en cuenta la naturaleza pública del anticipo, éste no ingresa al patrimonio del contratista, ni puede destinarse para costos indirectos o gastos generales que no puedan ser imputados directamente a unidades de obra específica.

Recordó que su utilización, en el caso concreto, según lo dispuesto en los pliegos de condiciones sería:

> *(...) en la instalación de campamentos,* ***compra de materiales e insumas para las obras***, ***transporte de equipos*** *e instalación de plantas y pago a los trabajadores vinculados de manera exclusiva a la ejecución de la obra objeto del contrato...Los dineros de los anticipos se entregan al contratista a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato.* ***Conservan la condición de fondos públicos hasta el momento que sean amortizados*** *mediante la ejecución de las obras contratadas, momento hasta el cual su mal manejo, el cambio de su destinación o su aprobación darán lugar a las denuncias penales correspondientes*[10].

Para la Fiscalía, contrario a lo antes reseñado, no resultaba posible con el anticipo realizar pagos de pólizas, estampillas, impuestos y, en general, gastos ordinarios de legalización y ejecución del contrato, como quiera que al ser parte de la actividad del contratista no responden a la finalidad directa y principal del contrato, estando también vedado la adquisición de maquinaria y equipos cuya propiedad sería del contratista, puesto que, al tratarse de una mera tenencia de recursos públicos, esta sería una forma de hacerlos ingresar irregularmente a su patrimonio.

[10] Fls. 1 ss., Cuaderno Fiscalía 13.

Reprochó que, estando constituida la cuenta corriente No.493-004907 para el manejo de anticipo del contrato 2005-CO-20-335, la Gobernación de Antioquia girara el 29 diciembre de 2005 los aludidos recursos a la cuenta No. 110-063-13913-3 del Banco Popular, cuyo titular era el Consorcio *Troncal de la Paz*, sin que en dicho producto bancario hubiese firma registrada de la interventoría.

Así mismo, agregó que la aprobación del plan de inversión del primer anticipo debió ocurrir entre la adjudicación del contrato y hasta antes del pago indicado, el cual tuvo lugar con anterioridad a la suscripción del contrato de interventoría para las obras de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz celebrado con el consorcio DIN-SEDIC en enero de 2006. Tal situación, aseveró, pone en evidencia que la Gobernación de Antioquia no descargó totalmente en el interventor la responsabilidad de vigilancia y control del anticipo.

En este punto, detalló que, con el acta de pago No. 1 presentada el 21 de abril de 2006, correspondiente al mes de febrero de esa anualidad, la amortización del anticipo (29%) fue $0, pero en los primeros días de marzo el Consorcio *Troncal de la Paz* dispuso la adquisición de maquinaria con dichos recursos, cuya titularidad ostentaron las personas naturales que lo conformaron, pese a que no podían legalmente ingresar al patrimonio privado.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Tras referenciar los distintos pagos efectuados con recursos provenientes del anticipo indicó que, si en gracia de discusión, se aceptara que los equipos y maquinaria pagados con tales dineros eran requeridos para la ejecución del contrato, estos no tenían por qué financiarse con el erario, como quiera que desde el pliego de condiciones se propendió por un contratista solvente, que debía contar con los equipos mínimos requeridos, así como con un stock de repuestos y talleres necesarios para las obras y que si bien por costumbre los contratistas suelen utilizar los recursos del anticipo para adquirir bienes cuya propiedad ostentan, ello no la torna legal, pues está prohibida la costumbre *contra legem*.

A su turno, cuestionó el giro del cheque 51336574 el 15 de marzo de 2006, procedente de la cuenta del Banco Popular No. 110-063-13913-3, cuyo beneficiario fue Seguros del Estado, por valor de $246.389.045, bajo el concepto de pólizas de cumplimiento, buen manejo y correcta inversión de anticipo, pago de salarios y prestaciones e indemnizaciones, estabilidad de las obras y responsabilidad civil extracontractual, cuando para el 23 de diciembre de 2005 dicha aseguradora informó que, mediante uno de los diferentes sistemas de pago establecidos por la entidad se encontraba pagada en su totalidad la póliza No. Cu 051112142*0, por valor de $235.902.188.

También reprochó la destinación del anticipo para reintegrar dinero pagado por concepto de impuesto de timbre a personas jurídicas de las que, si bien hacían parte los

consorciados y sus familias, eran distintas del Consorcio Troncal de la Paz, contratista con suficiente capacidad económica demostrada en el proceso de selección para asumir las obligaciones derivadas del contrato que, además, debió prever dichos costos en el ítem de Análisis, Imprevistos y Utilidades -AIU-, fijado en un 25%.

En punto a la responsabilidad penal de GAVIRIA CORREA recordó el ente acusador que el Plan de Inversión de este anticipo se presentó a la Gobernación de Antioquia de manera previa a su pago, el cual ocurrió el 29 de diciembre de 2005, fecha en la que aún no había sido contratada la interventoría. Con base en ello concluyó que, quien aprobó dicho plan fue el contratante, porque para ese momento carecía de la representación del interventor, sin que el delegante cumpliera con su deber de vigilar y controlar, permitiendo así la apropiación de recursos públicos.

Y que la entrega del primer anticipo, cuando aún no había interventoría contratada, significó que la administración departamental asumió toda la responsabilidad de su manejo, en tanto la cuenta en la que se depositó, que no era la certificada desde el 23 de diciembre de 2005 por BBVA para su manejo, tampoco era conjunta y por ello no contaba con las firmas requeridas en el pliego de condiciones.

Así, precisó que, a través de las decisiones de la Secretaría de Infraestructura y de la interventoría, el

SALA PENAL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA 2015

procesado permitió, dada la inobservancia de su deber de vigilar y controlar, que el Consorcio Troncal de la Paz dispusiera del erario para compra de bienes que ingresaron ilegalmente a su patrimonio; sufragara obligaciones contraídas con uno de los consorciados como el pago del impuesto de timbre y girara un cheque por mayor valor a efectos de pagar una obligación generada para el perfeccionamiento del contrato que, además, ya estaba cancelada, en contravía a lo previsto en el pliego de condiciones.

Consideró que el aforado, desde que surgió el riesgo contra los recursos públicos en virtud de la celebración del contrato, tenía el deber funcional de vigilar y controlar su adecuado manejo por el contratista, el cual incumplió, estableciendo la cuantía de la apropiación ilícita en **$5.220.291.193.** No obstante, precisó que, a lo largo de la ejecución del contrato principal, el anticipo fue amortizado, esto es, que los recursos públicos fueron compensados por reintegro a través de cada acta de avance de obra pagada al contratista, hecho que, si bien no descarta el punible de *peculado por apropiación*, trae como consecuencia una atenuación punitiva en los términos del artículo 401 de la Ley 599 de 2000.

Para todos los delitos, se le atribuyó al aforado las circunstancias de agravación punitiva previstas en el artículo 58, numeral 1°, del Código Penal, por haber ejecutado las conductas sobre recursos y bienes destinados a utilidad

SALA PENAL DE PRIMERA INSTANCIA 0086

común; numeral 9°, por la posición distinguida que ostentaba, en tanto se trata de una persona que, por su ilustración y poder económico, contaba con una alta distinción y reconocimiento a nivel regional como nacional; y la del numeral 10°, esto es, por obrar en coparticipación criminal. A su turno, le fue reconocida la de menor punibilidad consagrada en el artículo 55, numeral 1, *ibidem*.

3. Etapa de juicio

Surtido el término de traslado previsto en el artículo 400 de la Ley 600 de 2000, esta Sala Especial de Primera Instancia mediante proveído AEP00077-2021, 30 jul. 2021 se pronunció sobre la nulidad y las pruebas solicitadas por los sujetos procesales. Ante los recursos interpuestos contra tal determinación por decisión AEP 00091-2021, 25 ago. 2021 resolvió el recurso de reposición y negó el de apelación, al tiempo que por petición de aclaración del último auto, dio respuesta mediante AEP 0099-2021, 6 sep. 2021. Tales decisiones tuvieron análisis por parte de la Sala de Casación Penal en AP4595-2021, 29 sept. 2021 y AP309-2023, 8 feb. 2023.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Esta Sala Especial por AEP 000114-2021, 27 sept. 2021, con fundamento en el numeral 5° del artículo 365 de la Ley 600 de 2000, le concedió la libertad provisional al procesado.

Así mismo, por AEP 000105-2021, 10 sep. 2021, AEP 116-2021, 28 sep. 2021 resolvió lo concerniente a pruebas sobrevinientes, y por AEP 00054-2024, 15 may. 2024 y 00071-2024, 24 jun. 2024 resolvió la objeción a un dictamen pericial, el cual fue objeto del recurso de apelación, desistido posteriormente por el defensor, que fue aceptado por la Sala de Casación Penal en AP 801-2025, 19 feb. 2025.

Tras la práctica de pruebas por comisión adelantada los días 10, 14, 15, 20, 21, 22 y 27 de noviembre de 2023, se cumplió la audiencia pública de juzgamiento en sesiones desarrolladas el 20, 21 de enero y 22 de julio de 2025, y culminado el debate, se dio paso a los alegatos finales[11].

. -**La Fiscalía** solicitó condenar al aforado por los delitos objeto de acusación.

Delito de *peculado por apropiación* a favor de terceros

Señaló que aunque GAVIRIA CORREA delegó en la Secretaría de Infraestructura Física el proceso de selección, adjudicación y contratación de la Licitación No. 20-20-2005, ello no lo relevaba de sus deberes de vigilancia y control, que desatendió frente al manejo del anticipo, en tanto el aludido ente territorial giró recursos a una cuenta bancaria distinta a la destinada exclusivamente para su administración y antes de que estuviera formalmente constituida la

[11] Fls. 1862 ss. Cuadernos Primera Instancia 10, 12, 13 y 14.

interventoría —*el plan de inversión aprobado y la tarjeta de firmas autorizadas para las respectivas transacciones bancarias*—, permitiendo que el Consorcio *Troncal de la Paz* recibiera recursos públicos sin control alguno.

Sostuvo que el anticipo debía destinarse a las necesidades propias de la obra, pero el Consorcio *Troncal de la Paz* empleó parte de ello en pago de impuestos, pólizas y en la adquisición de maquinaria, cuando ya contaba con los bienes mínimos exigidos por la Gobernación para ejecutar el contrato, inversión que resultaba injustificada, a la par que el aforado permitió el ingreso de recursos públicos al patrimonio del contratista, de sus integrantes —*principalmente de Carlos Alberto Solarte*—, o de empresas vinculadas —*como la firma CASS Constructores*—, bajo la apariencia de compras necesarias para la ejecución contractual. Además, descartó que esa destinación respondiera a una exigencia de la Gobernación para abrir varios frentes de obra como lo pregona su contraparte, quedando acreditado que aquella fue una decisión del propio contratista, sin que el tiempo de ejecución se hubiese acortado.

SALA CIVIL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

Delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*

Tras aclarar que la utilidad de las obras contratadas no es objeto de reproche, sino la forma en que se soslayó el cumplimiento a los requisitos legales en materia contractual

para cumplir con tal propósito, presentó tres comportamientos que cristalizaron esta conducta delictiva, violentando los principios de planeación y transparencia: ***i)*** la falta de estudios para modificar el porcentaje del anticipo señalado desde los pliegos de condiciones; ***ii)*** la deficiencia de los estudios que justificaron el contrato adicional No.1; y ***iii)*** la insuficiencia de estudios y falta de claridad para el trámite y suscripción del O*trosí* No. 2, vulnerando el principio de selección objetiva, al favorecer al contratista instalado en la obra.

1. Aumento del porcentaje del anticipo. A partir de la noción del principio de planeación, recalcó que el anticipo solo se justifica cuando resulta necesario apalancar al contratista para iniciar la ejecución de la obra, supuesto que no se presentaba en este caso, pues la Gobernación de Antioquia exigió capacidad financiera en el pliego y el *Consorcio Troncal de la Paz* la acreditó.

Desechó que el incremento del anticipo pudiera justificarse en la posibilidad de congelar precios y reducir reajustes futuros pues, de aceptarse tal tesis, se desnaturalizaría la limitación contenida en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 en tanto, bajo la misma, lo más conveniente sería pagar de manera anticipada la totalidad de la obra contratada.

Indicó que el anticipo, previsto en el 25% del valor del contrato, fue incrementado sin justificación al 29%, con lo

cual se alteraron las condiciones de participación de los oferentes y se desconocieron los principios de planeación y transparencia. Para la Fiscalía, aunque la contratación fue delegada, el acusado conservaba deberes de vigilancia y control, de modo que, ante una modificación de esa entidad económica, más allá del funcionamiento general del Comité de Contratación «debía por lo menos exigir que se le rindieran informes de su actividad y no se suplía con una información somera y generalizada».

En consideración a que las otras dos irregularidades atribuidas al acusado versan en adiciones contractuales, distinguió entre la adición al contrato y el contrato adicional: la primera corresponde a modificaciones menores sin alterar el objeto contractual, en tanto que el segundo encarna una modificación sustancial que supone la incorporación de prestaciones nuevas al alcance físico inicialmente previsto —*como obras adicionales o complementarias*—, esto es, la ampliación del objeto del contrato.

2. Contrato adicional No. 1. La ilegalidad se concretó, de una parte, en la inclusión de tramos de pavimento que no estaban previstos desde el inicio y, de otra, en la utilización de un contrato adicional para aumentar los recursos destinados al pago de mayores cantidades de obra. Acerca del primer aspecto, sostuvo que los tramos adicionados eran ajenos al trazado originalmente contratado, como quedó evidenciado en el proceso, y su necesidad conocida desde los estudios previos, considerando así que no se trataba de obras

surgidas durante la ejecución contractual, sino de intervenciones que requerían un proceso de selección independiente.

Sin embargo, en cuanto al segundo aspecto, descartó su tipicidad por cuanto, cuando existen mayores cantidades de obra, la modalidad de pago por precios unitarios no exige una adición contractual, al ser un asunto que puede definirse al momento de liquidar el contrato, entendiendo así que su inclusión dentro del aludido instrumento no comportaba un desconocimiento a los presupuestos legales que rigen la materia.

3. El Otrosí No. 2 al contrato original. Como en el caso anterior, se trataba de una obra ajena al trazado originalmente contratado, que modificaba sustancialmente el objeto inicial y exigía un proceso contractual independiente. Sostuvo que, aunque en los estudios de conveniencia y oportunidad presentados por Nadia Maryori Maya se destacaba la importancia de facilitar el acceso de la comunidad a dicha infraestructura, así como el hecho de que adelantar un nuevo proceso implicaba mayores costos, tales razones no autorizaban prescindir de los principios que rigen la contratación pública, más aún cuando el supuesto de rapidez o economía se desvaneció al haber transcurrido cerca de seis meses desde la elaboración de dichos estudios y la suscripción del *otrosí*, tiempo en el que pudo adelantarse la correspondiente licitación pública a la que también habría podido acudir el Consorcio *Troncal de La Paz.*

Sustentó la autonomía de la obra en que, a pesar de que el consorcio constructor contaba con la maquinaria y personal para cumplir las obligaciones derivadas del *otrosí*, no estaba en condiciones de cumplir el objetivo de la adición, pues se vio en la necesidad de contratar personal diferente al que tenía en el sitio de la obra, así como también lo debió hacer la interventoría, tal como lo declaró Juan Diego Londoño Correa. Además, resaltando que la necesidad del puente era conocida desde tiempo atrás, consideró que no podía ser incorporarlo mediante adición al contrato principal, siendo lo propio abrir un nuevo proceso de selección.

Finalmente, sostuvo que, por tratarse de decisiones contractuales relevantes y vinculadas a una obra central del programa de gobierno, y dado que GAVIRIA CORREA visitaba con frecuencia, podía advertir de primera mano las modificaciones que se introducían al proyecto originalmente contratado, debiendo exigir explicaciones técnicas y jurídicas de la incorporación de esos nuevos componentes. Al no hacerlo, agregó, abandonó conscientemente sus deberes de vigilancia y control que recaían sobre su funcionaria delegataria.

. - **El Delegado del Ministerio Público** tras una exposición de los hechos materia de acusación y la conceptualización dogmática de las conductas endilgadas al aforado y el tópico de la delegación, solicitó absolver al enjuiciado de los ilícitos endilgados:

Delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*

Consideró que el contrato adicional No. 1 no desconoció la normativa contractual, pues no superó el límite legal de cuantía, guardó relación con la finalidad del contrato inicial y permitió preservar la funcionalidad y continuidad de la obra, siendo el Consorcio *Troncal de La Paz* competente e idóneo para su realización.

En cuanto a las mayores cantidades de obra, señaló que su reconocimiento resultaba compatible con la modalidad de precios unitarios reajustables, habitual en este tipo de contratos, y en particular dadas las circunstancias imprevistas advertidas durante la ejecución, especialmente las condiciones del suelo, que exigieron mayores excavaciones, reemplazo de rellenos, transporte de material y trabajos adicionales de estabilización como quedó acreditado en el proceso. Por ello, estimó procedente que, a través del aludido mecanismo jurídico se procediera a su pago.

Frente al incremento del anticipo del 25% al 29%, recalcó la imposibilidad de presentar un plan de inversión para el ajuste de tal concepto en el caso concreto, debido a que la variación del porcentaje del pliego de condiciones al contrato se efectuó en la etapa de celebración. No obstante, concluyó que tal modificación desconoció los principios de la contratación estatal.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Respecto al *Otrosí* No. 2, reconoció que la construcción del puente sobre el río Nechí mejoró la conectividad de las comunidades aledañas, pero consideró que no se trataba de una obra vinculada al objeto inicialmente contratado, pues se encontraba sustancialmente apartada de la Troncal de la Paz y no guardaba relación directa con la pavimentación que constituía el eje del proyecto.

Con sustento en la prueba practicada, sostuvo que el aludido instrumento contractual fue suscrito sin estudios técnicos completos, lo que llevó incluso a la suspensión del contrato, mientras la interventoría revisaba los respectivos diseños, obligación contractual que, advirtió, terminó desarrollándose bajo una secuencia de «diseño y construcción», sin que mediara una programación detallada que permitiera dar seguimiento, destacando que, para ese momento, la pavimentación de la Troncal estaba prácticamente concluida.

Con apoyo en la declaración de Elías Correa Villa, empleado de SEDIC, subrayó que los estudios geotécnicos requeridos para una pavimentación no son equivalentes a los exigidos para un puente, pues mientras los primeros suelen fundarse en apiques superficiales y muestras de laboratorio, los segundos requieren perforaciones profundas y ensayos especializados. Así mismo, advirtió que, al constituir el pliego de condiciones, la hoja de ruta del proceso contractual, las exigencias de experiencia estaban orientadas al mejoramiento, rehabilitación y pavimentación de la Troncal

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

de la Paz, no al diseño y construcción de puentes, por lo que estimó que, de haberse incluido desde el inicio una obra de esa naturaleza, el escenario de participación habría podido ser distinto, lo que avizoraba la necesidad de adelantar un nuevo proceso de selección.

Citó el testimonio de Juan Diego Londoño Correa, integrante del consorcio interventor, quien explicó que el diseño del puente fue remitido al ingeniero Darío Farías debido a que la especialidad del Consorcio *Troncal de la Paz* no correspondía al diseño estructural y, según lo expuesto por Luis Fernando Solarte Viveros, para la ejecución de dicha obra fue necesario acudir al citado profesional en el componente estructural; INNOVA, en el área hidráulica; GEOSOLUCIONES, en los aspectos geológicos y geotécnicos; SISTEMAS ESPECIALES, en las labores relacionadas con el tensionamiento durante la construcción; y GALANTE, en la ejecución del pilotaje mediante maquinaria de perforación, pruebas con las que concluyó que el *Otrosí* No. 2 no constituyó una modificación accesoria del contrato inicial, sino una obra sustancialmente distinta, que debía de tramitarse mediante un proceso contractual independiente.

Definidas las irregularidades contractuales, abordó la participación atribuida al procesado desde la delegación y el principio de confianza en la función pública, precisando que no toda omisión de control genera responsabilidad penal, pues para ello se requiere acreditar el dominio funcional del

SALA DE CASACIÓN PENAL - NOTIFICACIÓN

hecho por omisión, posibilidad concreta de evitar el resultado e infracción grave al deber objetivo de cuidado.

En su criterio, no existe prueba de que el acusado hubiera actuado con desdén deliberado frente a la contratación, por el contrario, a partir de la testimonial practicada concluyó que GAVIRIA CORREA fortaleció la Secretaría de Infraestructura, activó el Comité de Contratación y realizó reuniones periódicas de seguimiento, orientadas a verificar el curso general de la delegación, descartando que la comunicación permanente acerca de la ejecución del proyecto por parte del aforado demostrara un actuar doloso, como lo planteó el ente acusador.

Que así, tal proceder satisfizo los deberes propios de su condición de gobernador y delegante, sin que se hubiese acreditado alertas o irregularidades que exigieran una intervención correctiva.

Destacó que los funcionarios de la Gobernación coincidieron en que GAVIRIA CORREA ejercía seguimiento permanente de los proyectos del departamento, incluida la Troncal de la Paz, mediante comunicación con los servidores directivos encargados de verificar el cumplimiento de los presupuestos técnicos y legales, control que no implicaba revisar cada detalle de la ejecución contractual, pues la delegación supone un margen de confianza en las personas que tienen a cargo funciones especializadas, quienes, en este caso, actuaron dentro del ámbito de sus competencias y bajo

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

los mecanismos internos de control y seguimiento existentes, por lo que no se evidencia sustento para atribuir al acusado participación penalmente relevante en las conductas objeto de acusación.

Delito de *Peculado por apropiación en favor de terceros*

Resaltó que el anticipo pagado por la Gobernación de Antioquia fue debidamente amortizado por el Consorcio *Troncal de la Paz* y que, en lo que se refiere al aforado, se verificó que ejerció control sobre la delegación en los términos ya expuestos, sin que se hubiese acreditado un vínculo o interés alguno en favorecer al contratista. Así pues, aunque advirtió falencias en el proceso contractual, sostuvo que no existen pruebas suficientes para determinar la responsabilidad penal del acusado, lo que le llevó a solicitar su absolución.

. - **El vocero del procesado** pidió absolver al enjuiciado luego de sostener que el juicio reivindicó la transparencia y compromiso público del otrora gobernador, así como la rigurosidad técnica y jurídica del equipo que lo acompañó en la Gobernación, donde la Troncal de la Paz fue una obra «meritoria y humanizante», orientada a la integración y conectividad del Bajo Cauca antioqueño, especialmente de Zaragoza, El Bagre y Caucasia.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Afirmó que, incluso, los testigos de cargo dieron cuenta de la seriedad jurídica de la contratación y de la actuación diligente del acusado, con lo que cuestionó la acusación por carecer de coherencia dogmática y precisión fáctica, al sostener que el aforado eludió dolosamente sus deberes especiales, previstos en las Leyes 80 de 1993 y 489 de 1998, y quebrantó la posición de garante, sin exponer una hipótesis concreta que permitiera ubicar su conducta en el tipo subjetivo; inconsistencia que se reflejó en la variación de la forma de participación endilgada al procesado, inicialmente como determinador, luego como coautor y, finalmente, atribuida a título de comisión por omisión, sin precisar las alertas que habría ignorado, el momento en que asumió la protección concreta del bien jurídico ni la posibilidad real de evitar el resultado.

Acogió la postura del delegado del Ministerio Público acerca de la delegación, al considerar que esta fue correctamente entendida como un mecanismo necesario de organización administrativa, especialmente en una entidad de la magnitud de la Gobernación de Antioquia, que para el periodo 2004-2007 administraba un amplio territorio, cerca de 7 millones de habitantes, 125 municipios y 2 distritos, alrededor de 5000 juntas de acción comunal, 4200 instituciones educativas, miles de kilómetros de vías y una ejecución presupuestal que rondaba en los 8 billones de pesos, lapso en el que se suscribieron 7805 contratos, de los cuales 1248 correspondieron a la Secretaría de

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Infraestructura, muchos compuestos por cientos o miles de folios, que los hacía aún más complejos.

En ese contexto, sostuvo que el gobernador no podía asumir simultáneamente la revisión detallada de cada trámite contractual, pues debía atender múltiples frentes de gestión pública, relaciones institucionales, asuntos legislativos, emergencias, consejos de seguridad y seguimiento territorial, actividad dentro de la cual el propio gobernador refirió haber realizado más de 650 visitas a diferentes proyectos, entre ellos, a la Troncal de la Paz.

Con lo dicho, afirmó que la delegación resultaba indispensable, figura que, conforme a la jurisprudencia, supone confianza en servidores idóneos previamente seleccionados, quedando acreditado que la contratación cuestionada fue asignada a funcionarios de alto perfil profesional y trayectoria, y que GAVIRIA CORREA impartió como directriz general el estricto cumplimiento de la ley y de los parámetros éticos en la contratación pública, de modo que las decisiones correspondían a los secretarios, sus equipos técnicos y jurídicos, y al Comité Asesor de Contratación, dentro del ámbito de sus competencias.

Señaló que la Troncal de la Paz se enmarcaba en el Plan de Desarrollo «Antioquia nueva, un hogar para la vida», cuya línea estratégica buscaba integrar y articular territorialmente el departamento. Bajo esa orientación, explicó que el entonces mandatario regional priorizó la culminación de

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

infraestructura inconclusa, entre ella, la Troncal de la Paz, destinada a comunicar los municipios de Zaragoza, El Bagre y Caucasia con el resto del país. Añadió que la no inclusión inicial de todas las obras obedeció a limitaciones presupuestales, sin que ello desvirtuara su correspondencia con los objetivos del plan departamental.

A partir de los testimonios de Pedro Juan González, Claudia Patricia Restrepo y Juan Esteban Calle, sostuvo que el seguimiento ejercido por el gobernador era de carácter gerencial y orientado al cumplimiento del plan de desarrollo, no a la revisión contractual de cada actuación, pues para ello existían instancias técnicas y administrativas especializadas, entre las que destacó el Comité Asesor de Contratación, que venía funcionando desde antes de su gobierno, fue fortalecido durante su administración y analizó el contrato, sus otrosíes y adiciones, previa presentación de los equipos técnico y jurídico, como consta en las actas del 11 de abril y 23 de mayo de 2007.

Recordó que el entonces mandatario implementó mecanismos de seguimiento mediante consejos de gobierno, reuniones con secretarías, funcionarios e interventorías, así como herramientas institucionales de control, entre ellas, el manual de interventoría, la certificación de calidad y un software para la administración financiera y control de erogaciones, al punto que en 2007 la *ONG Colombia Líder* otorgó a GAVIRIA CORREA el premio al mejor gobernador, lo que deja clara una gestión administrativa organizada y

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2016

diligente, incompatible con la tesis de la Fiscalía que, a su juicio, pretende derivar responsabilidad penal exclusivamente por dicha condición, sin demostrar conexión causal ni los presupuestos de una comisión por omisión.

. - **El defensor**, también pidió emitir sentencia absolutoria en favor de su asistido.

En primer lugar, aseveró la resolución de acusación fue anfibológica, imprecisa y contradictoria, porque no delimitó de manera clara si al procesado se le reprochaba una intervención activa en las decisiones contractuales cuestionadas o una omisión de vigilancia y control sobre actuaciones ejecutadas por dependencias delegadas e interventoría. Esa ambivalencia, en su criterio, impide conocer con certeza cuál es el comportamiento atribuido al acusado, cuál deber funcional concreto habría incumplido, en qué momento debía intervenir, qué información conocía o debía conocer y cómo esa actuación u omisión habría permitido la realización de los delitos imputados. Por ello, afirmó que la acusación no fijó un marco fáctico y jurídico suficientemente determinado para habilitar una decisión de fondo, pues la sentencia no puede edificarse en una imputación genérica, variable o equívoca que comprometa el derecho de defensa y el principio de congruencia.

Resaltó que la acusación partió del entendido de que no se trató de la ejecución de obras innecesarias o defectuosas, ni de la existencia de sobrecostos, detrimento al erario,

prolongación injustificada de los plazos de cumplimiento o adiciones que superaran el límite establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Además, precisó que su contraparte reconoció la amortización total del anticipo, así mismo que la maquinaria adquirida por el consorcio constructor fue efectivamente puesta en funcionamiento al servicio del contrato.

En cuanto a la variación del porcentaje del anticipo, señaló que la Fiscalía no planteó una intervención directa del procesado, sino que limitó el reproche a la supuesta desatención de su deber de vigilancia y control en la actividad de la Secretaria de Infraestructura del departamento.

Frente al contrato adicional No. 1, sostuvo que la propia Fiscalía reconoció que, en contratos a precios unitarios, pueden presentarse mayores cantidades de obra y pagarse conforme a los precios previamente pactados, por lo que es improcedente derivar responsabilidad penal de la inclusión presupuestal de esas cantidades en un documento adicional, en tanto responde a la dinámica ordinaria de la ejecución contractual.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

También cuestionó que se calificaran como ajenos al trazado original los tramos adicionados, cuando, al mismo tiempo, se admitía que correspondían a sectores de la Troncal de la Paz y desarrollaban el propósito de mejoramiento y pavimentación del contrato principal. En particular, señaló que tanto la entrada a Zaragoza como los

600 metros entre Caucasia y Nuevo Oriente hacían parte de dicha troncal, por lo que su incorporación no configuraba una infracción legal con relevancia penal.

Finalmente, frente al contrato adicional No. 1 y el *Otrosí* No. 2, afirmó que la Fiscalía no individualizó una conducta concreta atribuible al enjuiciado, sino que formuló reproches generales por no haber revocado la delegación ni reasumido la contratación. En criterio de la defensa, las actuaciones cuestionadas fueron ejecutadas por la delegada y por las instancias institucionales competentes, de modo que la acusación terminó atribuyendo a su representado como punibles decisiones de la administración departamental en abstracto, por la sola calidad de gobernador del procesado.

En cuanto al ilícito de *peculado por apropiación*, cuestionó que la Fiscalía ubicara la realización del tipo en la inversión del anticipo en rubros que, sin soporte normativo o contractual, consideró improcedentes, tesis que desconoce que la aprobación de los gastos correspondía a la interventoría y que, respecto del aforado, no se concretaron los elementos objetivos ni subjetivos de participación.

Que, como lo reconoció la acusación, los pagos de pólizas e impuesto de timbre correspondían a gastos indirectos del contrato, sin que existieran reclamaciones pendientes sobre el particular, pues las obras fueron recibidas a satisfacción, al igual que ocurrió con la ejecución del contrato de interventoría.

SALA PENAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Resaltó que el procesado no suscribió el contrato ni sus adiciones dado que dichas actuaciones fueron ejecutadas por su delegada; que no existieron alertas de irregularidad; y que el trámite contó con revisión técnica, jurídica, supervisión e interventoría. Además, calificó de contradictoria la tesis fiscal, porque simultáneamente sostuvo que el acusado no ejerció vigilancia sobre la actividad delegada y que, al mismo tiempo, estaba al tanto de la ejecución del contrato, mantenía seguimiento y control de los proyectos, asistía a comités, seguía cronogramas, verificaba ejecución presupuestal e intervenía en decisiones administrativas.

Con apoyo en la jurisprudencia relacionada con el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, sostuvo que la Fiscalía no identificó ningún requisito legal esencial vulnerado ni precisó la norma presuntamente infringida en el contrato principal, el contrato adicional No. 1 o el *Otrosí* No. 2, sino que se limitó a invocar de manera genérica los principios de transparencia, moralidad, planeación y selección objetiva.

Relacionó diversos hechos que, a su juicio, desvirtúan la teoría de la acusación, partiendo de la expedición del Decreto 080 de 2002, con el que la Gobernación de Antioquia delegó la función contractual en secretarios de despacho y funcionarios directivos, y creó el Comité Asesor de Contratación como órgano colegiado encargado de supervisar y evaluar los proyectos presentados por las dependencias, integrado por funcionarios con experiencia técnica, jurídica,

financiera y administrativa, lo que garantizaba un control previo riguroso y evitaba que las decisiones recayeran en una sola persona.

Agregó que la delegación contractual fue modificada en 2005 y 2007, con el propósito de suprimir las restricciones relativas al objeto y a la cuantía, así como para reconfigurar la conformación del órgano asesor en materia contractual, actos administrativos que conservaron vigencia durante este proceso contractual.

Que el aforado designó como secretaria de Infraestructura a Margarita Ángel Bernal, profesional con altas credenciales en ingeniería y experiencia pública, y que esa dependencia fue fortalecida mediante los Decretos 2104 y 2105 de 2004, con acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Destacó la complejidad administrativa del departamento, el volumen de servidores públicos, de quienes resaltó que, entre los años 2012 y 2015, menos del 0,2% fueron sancionados disciplinariamente por hechos relacionados con la contratación y añadió que, de los cerca de 8.000 contratos suscritos durante su administración, el único cuestionado es el que actualmente ocupa la atención de esta Corporación, pese a que la Contraloría y la Procuraduría descartaron irregularidades en su trámite, ejecución y liquidación. A su turno, se refirió a la implementación de herramientas de control durante el

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

mandato de su prohijado, entre ellas, un software financiero, la certificación de calidad de ICONTEC y el manual de interventoría, que llevó a que el departamento tuviera un destacado crecimiento económico, logrando cifras que superaron el promedio nacional, razón por la cual no es posible sostener la desidia que se le atribuye.

Expuso que, el 26 de agosto de 2005, el Comité de Contratación aprobó la suscripción del contrato de obra y de contrato de interventoría, lo que dio lugar a la Resolución 13800 del 14 de octubre de 2005, mediante la cual GAVIRIA CORREA ordenó la apertura de la Licitación Pública LIC 20-20-2005, delegada en la Secretaría de Infraestructura Física y dirigida al mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, dependencia que elaboró el pliego de condiciones, fijó el objeto, los requerimientos técnicos, las condiciones de ejecución, el equipo mínimo exigido y un anticipo equivalente al 25% del valor básico del contrato, y aunque en la minuta contractual aparecía un anticipo del 15%, esa inconsistencia fue corregida mediante la adenda No. 2 del 3 de noviembre de 2005, dentro de la etapa precontractual.

Añadió que en la licitación participaron diez proponentes y que, durante la audiencia de cierre del 11 de noviembre de 2005, donde intervinieron funcionarios de la Secretaría de Infraestructura, como Marta Acevedo, Óscar España, Orlando Usme y Jorge Ignacio Montoya, no se advirtieron irregularidades, salvo una inquietud relacionada con la asignación del contrato a un oferente ajeno a la región,

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2015

planteada por José Fernando Villegas Hortal, director ejecutivo de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, seccional Antioquia, a quien el gobernador invitó a revisar el proceso y las evaluaciones en la Secretaría de Infraestructura, tras lo cual este último concluyó que el trámite se había adelantado legal y adecuadamente, como lo declaró ante la Sala.

En cuanto al devenir contractual, destacó que la licitación fue adjudicada al Consorcio Troncal de la Paz mediante Resolución 20130 del 19 de diciembre de 2005, el contrato 2005-CO-20-335 suscrito el 22 de diciembre siguiente, por $41.663.432.778 y plazo de 26 meses, con un anticipo del 29%, cuyo manejo debía hacerse en una cuenta exclusiva del proyecto, con firma conjunta del contratista y el interventor, siendo éste último el Consorcio DIN-SEDIC, contratado el 30 de enero de 2006, ejerciendo funciones de control técnico, administrativo, contable y ambiental. Así mismo, agregó, que la ejecución inició formalmente el 14 de febrero de 2006, con acta suscrita en Caucasia por el gobernador, la secretaria de Infraestructura, el contratista y la interventoría.

SALA DE CASACIÓN PENAL - 2026

Del anticipo, señaló que el 29 de diciembre de 2005 la Gobernación consignó en la cuenta del proyecto $9.420.172.772, suma equivalente al 26,68% del valor total del contrato y que, descontadas las deducciones legales, representó aproximadamente el 24,57%; que el incremento fue soportado en el estudio técnico de Jorge Ignacio Montoya,

quien recomendó aumentar su monto para mejorar la liquidez del contratista, reducir el plazo de ejecución de 26 a 21,5 meses, y disminuir futuros reajustes de precios.

Sostuvo que el porcentaje pactado no desconoció el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que permite estipular anticipos hasta el 50% del valor del contrato, sin exigir una valoración previa específica ni fijar una destinación cerrada de los recursos, a más de lo cual, consideró infundado el reproche de la Fiscalía de la afectación de terceros, pues no identificó quiénes habrían resultado perjudicados ni cómo el aumento del anticipo habría incidido en su participación.

Añadió que la decisión no fue arbitraria, sino analizada por el equipo técnico, jurídico y financiero de la Secretaría de Infraestructura, tal como lo explicó Marta Lucía Acevedo, Directora Territorial de Infraestructura, quien asesoraba jurídicamente la contratación y participó en el comité evaluador de la licitación que avaló su celebración y al hallar recursos adicionales, se consultó la viabilidad jurídica del aumento, concluyendo que era legalmente procedente. Además, resaltó que, aunque se pactó el 29%, el pago efectivo fue inferior por las deducciones aplicables y que, como contraprestación, la Gobernación obtuvo una reducción de reajustes cercana a $1.498 millones de pesos.

Frente a la destinación del anticipo, cuestionó la tesis de la acusación, según la cual no podía invertirse en pólizas, impuestos, estampillas, gastos de legalización, maquinaria o

equipos, pues, a su juicio, esa limitación carece de respaldo normativo y desconoce la práctica administrativa de la época, en tanto el anticipo busca financiar el inicio de la obra, incluida la adquisición de materiales, maquinaria, equipos e insumos necesarios, criterio que apoyó en definiciones del Departamento Nacional de Planeación y en prácticas aceptadas por la Contraloría General de la República y el Instituto Nacional de Vías.

Indicó que el consorcio presentó un plan de inversión que contenía la *compra y alquiler de equipos, transporte, legalización del contrato y gastos financieros*, aprobado por la interventoría el 10 de febrero de 2006, con lo cual, el uso de los recursos fue controlado mediante la cuenta bancaria conjunta y la autorización previa del Consorcio DIN-SEDIC, tal como lo corroboró Juan Diego Londoño y que la ejecución del anticipo era manejada por la interventoría, encargada de firmar, aprobar, revisar, verificar y validar los pagos realizados con cargo a esos recursos, como lo señaló Jorge Ignacio Montoya. Así, una vez consignado el dinero, quedó bajo responsabilidad del contratista y de la interventoría, por lo que estimó que el procesado no tuvo administración, tenencia ni custodia del anticipo.

También contempló la tesis de que el anticipo es una especie de préstamo entregado al contratista para financiar el inicio de la obra, con lo cual, los recursos salen del dominio de la entidad pública y pasan al ámbito patrimonial del contratista para ser administrados bajo la vigilancia de la

interventoría, lo cual excluye la posibilidad de que el servidor público tuviera su administración, custodia o disposición.

Alegó que el delito de *peculado por apropiación* exige demostrar una afectación idónea a la correcta administración del patrimonio estatal, lo que no ocurrió en este caso, pues no se acreditó que los recursos del anticipo hubieran ingresado al patrimonio personal del contratista o de un tercero, sino que fue totalmente amortizado durante la ejecución, como lo reflejan las 47 actas contractuales y el certificado de la Secretaría de Infraestructura, donde se establece que los recursos se destinaron a la obra y a la adquisición de bienes necesarios para su desarrollo, según lo declararon Juan Diego Londoño, José Ignacio Narváez y Luis Fernando Solarte.

Explicó que la maquinaria adquirida con cargo al anticipo se registra a nombre del contratista o de sus integrantes, no de la entidad pública, pues esta no podía comprar directamente los bienes para luego transferirlos, sin adelantar un procedimiento contractual independiente, desconociendo la tesis acusatoria la lógica económica y jurídica del anticipo en la contratación estatal.

Acudió a la testimonial para señalar que no existe una regulación legal que determine taxativamente los rubros en que puede invertirse el anticipo, y que el pago de impuestos o pólizas no constituye destinación indebida, pues corresponde a erogaciones necesarias para la legalización y

JUZGADO 6° PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO PRIMERA INSTANCIA 2026

ejecución del contrato, añadiendo que, aun si se aceptara que algunos gastos no debían cubrirse con el anticipo, ello no configuraría apropiación, y en todo caso atribuible a quien administraba directamente los recursos.

Finalmente, sostuvo que la adición presupuestal tuvo soporte técnico y documental, como lo fueron los estudios de conveniencia y oportunidad del 10 de abril de 2007, elaborados por Nadia Maryori Maya Lopera con base en información de la interventoría y recorridos de campo. Así mismo, destaco lo dicho por Jorge Ignacio Montoya, quien explicó que las proyecciones presupuestales provenían de la información técnica suministrada por la interventoría.

En su entender, si bien no se hallaron algunos anexos en el expediente, ello pudo obedecer a deficiencias en la investigación o a problemas posteriores de archivo, y destacó que en dichos estudios se proponía adicionar $3.140 millones para atender esas mayores cantidades de obra, como se desprende de la prueba practicada.

Afirmó que, previa autorización del Comité de Contratación, el 8 de noviembre de 2007 se celebró el Contrato Adicional No. 1, dirigido a pavimentar tramos adicionales de la vía y adicionar recursos para pagar mayores cantidades de obra, señalando que, como lo dijo Juan Diego Londoño, en contratos de obra pública es usual que la interventoría identifique las cantidades faltantes, proyecte las necesidades presupuestales y comunique a la entidad la

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

conveniencia de adicionar recursos para culminar adecuadamente el proyecto.

Resaltó la declaración de Luis Fernando Solarte, quien explicó que los tramos adicionados correspondían a sectores específicos de la vía contratada, uno comprendido entre el K0+00 y el K1+00, y otro entre el K13 y el K13+600 que, según indicó, el primero hacía parte del proyecto original y el otro guardaba conectividad y continuidad con la obra principal, por lo que su pavimentación resultaba técnicamente pertinente para garantizar la circulación y el acceso de las comunidades. En el mismo sentido, José Ignacio Narváez manifestó que el tramo de 600 metros se encontraba entre dos sectores ya intervenidos, de modo que su inclusión permitía completar el corredor vial, mientras que la pavimentación de la entrada a Zaragoza facilitaba la conexión de ese municipio con la Troncal de la Paz, mejorando las condiciones de movilidad y acceso.

Ubicó la justificación de la incorporación de los tramos Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente en el estudio de conveniencia y oportunidad del 22 de mayo de 2007, el cual, según su planteamiento, no solo sustentó la adición presupuestal general, sino que también dio cuenta de la necesidad de pavimentar esos sectores para conectar las cabeceras municipales con la Troncal de la Paz y preservar la continuidad y funcionalidad del corredor vial.

Precisó que el valor destinado específicamente a la

pavimentación de esos dos tramos ascendió a $831.000.000, suma que debía diferenciarse del valor total del Contrato Adicional No. 1, con lo que sostuvo que, tales intervenciones no constituían obras autónomas ni ajenas al objeto inicialmente contratado, sino una ampliación de la misma infraestructura vial, vinculada al proyecto principal y respaldada por el citado estudio.

Igualmente, sostuvo que la adición obedeció a una necesidad real del proyecto y no a una modificación arbitraria del objeto contractual, pues buscaba garantizar además el pago de mayores cantidades de obra requeridas para culminar el mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz.

Aseguró que la decisión de continuar con el mismo contratista respondió a criterios de eficiencia y economía, pues ya se encontraba instalado en la zona, contaba con maquinaria, personal y logística, y ejecutaba la obra con precios de referencia de 2005, mientras que abrir un nuevo proceso de contratación habría implicado precios actualizados a 2007, mayores costos y retrasos en la culminación del proyecto.

También resaltó que la adición representó cerca del 7% del valor inicial del contrato, porcentaje que, según los testimonios técnicos, resultaba reducido para una obra de infraestructura de esa magnitud y complejidad, con lo cual,

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

la modificación se mantuvo dentro de márgenes razonables de planeación y ejecución.

Agregó que, ante limitaciones presupuestales, se priorizaba la vía principal y, de surgir recursos adicionales, se ampliaba el alcance del proyecto, lo que explicó que el Otrosí No. 2 buscara conectar zonas aisladas del departamento, aprovechando la presencia del contratista en el área y evitando costos adicionales de movilización, sin superar los límites legales.

Respecto de los estudios de conveniencia y oportunidad para conectar los municipios de Zaragoza y El Bagre con la Troncal de la Paz, rememoró que se propuso una adición de $19.120.000.000, orientada a atender una necesidad real de la población y ofrecer una solución técnica adecuada, iniciativa que incluyó condiciones contractuales, análisis de riesgos y respaldo presupuestal proveniente de mayores ingresos del departamento y de la autorización de endeudamiento otorgada por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 09 de 2006, razón por la cual fue autorizada por el Comité de Contratación en mayo de 2007.

Afirmó que la construcción del puente sobre el río Nechí respondió al análisis de alternativas técnicas para conectar El Bagre con la Troncal de la Paz, a partir de estudios elaborados por la interventoría y profesionales de la Gobernación, como lo declararon Nadia Maryori Maya, Jorge Ignacio Montoya, Juan Diego Londoño, Luis Fernando

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Solarte y José Ignacio Narváez. En particular, resaltó que la interventoría elaboró el documento «*Presentación Río Nechí – agosto de 2007*», que contenía el diseño preliminar del puente y sirvió de soporte para la suscripción del Otrosí No. 2 del 27 de diciembre de 2007, con una adición aproximada de $16.334.000.000 y un anticipo cercano a $6.980.000.000.

Añadió que el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* exige demostrar que la contratación fue utilizada para favorecer un interés particular, lo que en su criterio no ocurrió, pues el *Otrosí* respondió al interés general y a la necesidad histórica de conectividad del Bajo Cauca, finalidad prevista en el plan de desarrollo departamental, perspectiva desde la cual sostuvo que la Troncal de la Paz no podía entenderse como una simple línea de pavimento, sino como una infraestructura destinada a articular territorialmente a las comunidades de su zona de influencia.

Para sustentar la necesidad social de la obra, citó en detalle los testimonios de Gumersindo Flórez, exalcalde de El Bagre; Jorge Iván Valencia, exgerente del hospital de ese municipio; Víctor Darío Perlaza, alcalde de Zaragoza; Félix Olmedo Arango, alcalde de Caucasia en 2020 y Santiago Cardona, directivo de Mineros S.A., quienes describieron las dificultades de movilidad, salud, comercio y transporte ocasionadas por el cruce del río Nechí mediante ferris o planchones, especialmente en épocas de lluvia o verano.

SALA DE CASACIÓN PENAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Concluyó que el puente produjo un alto impacto social y económico, al conectar efectivamente a El Bagre con la Troncal de la Paz y con el resto del departamento, circunstancia que incluso la Fiscalía reconoció al admitir que la obra cumplió la función para la cual fue construida y respondió a una necesidad legítima de la comunidad.

Rechazó la tesis según la cual, la adición contractual tuvo como finalidad beneficiar al contratista, al evitar la apertura de un nuevo proceso licitatorio, recalcando que no existe ninguna prueba que demuestre la existencia de un acuerdo entre la administración departamental y el consorcio contratista. Por el contrario, los testimonios rendidos en juicio indican que la decisión de ejecutar las obras mediante adición fue adoptada de manera autónoma por la Gobernación de Antioquia, como lo declararon Luis Fernando Solarte y José Ignacio Narváez, quienes explicaron que la iniciativa de construir el puente surgió de la Secretaría de Infraestructura y del grupo gestor del contrato, no del contratista.

Que desde el punto de vista económico, la ejecución del puente no representaba una ventaja particular para el consorcio, pues implicaba mayores costos de transporte, dificultades logísticas y exigencias técnicas adicionales y si bien, se precisó la contratación de especialistas, ello no demuestra su falta de capacidad técnica, sino que corresponde a una práctica habitual en proyectos de ingeniería de gran envergadura, como lo explicaron Carlos

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Alberto Valderrama y Luis Fernando Solarte, al referirse a la intervención de expertos en estructuras, geotecnia, hidráulica y otras áreas especializadas.

También subrayó que el contrato principal contemplaba la construcción de puentes, como el previsto sobre el río Cáceres, lo que demuestra que ese tipo de infraestructura no era ajena al objeto contractual ni incoherente con el proyecto vial.

Manifestó que, conforme a la jurisprudencia, la adición contractual permite incorporar obras relacionadas con el objeto inicial, siempre que exista conexidad y se respeten los límites legales de cuantía, perspectiva bajo la cual el *Otrosí* No. 2 cumplía tales exigencias, pues el puente sobre el río Nechí y sus obras de conexión guardaban relación directa con el propósito de mejorar y articular la Troncal de la Paz.

En apoyo de la viabilidad jurídica de la adición, citó la declaración de Óscar España, Marta Lucía Acevedo, Héctor Fabio Vergara y Luis Carlos González, quienes indicaron que el asunto fue estudiado en el Comité de Contratación y considerado procedente dentro del marco de la Ley 80 de 1993, especialmente por su relación con el objeto inicial, su necesidad para el desarrollo integral del proyecto y el respeto del límite del 50% del valor contractual.

Razonó que la construcción del puente no fue una obra aislada ni orientada a favorecer al contratista, sino una

CASACIÓN PRIMERA INSTANCIA 2026

intervención complementaria dirigida a conectar El Bagre con la Troncal de la Paz por la vía Escarralao-Palizadas y a resolver un problema histórico de conectividad de la subregión.

Que de acogerse la interpretación de la Fiscalía, implicaría criminalizar una decisión administrativa fundada en una lectura jurídica razonable y respaldada por expertos en contratación estatal, a más de lo cual, GAVIRIA CORREA, al no tener formación especializada en derecho administrativo, actuó confiando en los conceptos de las dependencias competentes, por lo que la conducta atribuida carece de tipicidad objetiva.

Estimó que el gobernador ejercía un seguimiento general y permanente a los proyectos del departamento mediante consejos de gobierno, reuniones con secretarios y visitas a las obras, control que se orientaba a verificar avances físicos, cronogramas, ejecución presupuestal y cumplimiento del plan de desarrollo, sin intervenir en aspectos técnicos, jurídicos o decisorios de la contratación, reservados a las dependencias competentes y a la interventoría.

Y que la coautoría atribuida a GAVIRIA CORREA se desvanece por efecto de una delegación real y efectiva, propia de la organización administrativa departamental, sin que la Fiscalía hubiera demostrado qué irregularidad conoció o

SALA PENAL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA 00403

pudo conocer, ni de qué manera intervino en el trámite contractual para permitir la realización del ilícito.

Planteó que el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* exige actos positivos y dolosos, por lo que no puede estructurarse a partir de una comisión por omisión fundada en un deber abstracto de vigilancia. Así, agregó que, para este asunto, no se probó que GAVIRIA CORREA conociera la supuesta ilegalidad de los actos contractuales, interviniera en su estructuración o aprobación, o decidiera permitir su consumación, sino que se estableció que el contrato y sus adiciones se ejecutaron conforme a lo pactado, las obras fueron útiles para las comunidades, el anticipo fue destinado a la ejecución contractual y amortizado en su totalidad y la obra estuvo sometida al control permanente de la interventoría.

Con apoyo en el testimonio de Jorge Ignacio Montoya, explicó que en las obras de infraestructura es usual que surjan necesidades adicionales durante la ejecución, derivadas de condiciones técnicas, ambientales o logísticas y según se indicó, la evaluación técnica concluyó que el puente y las obras de conexión eran viables y necesarias, que podían incorporarse mediante una adición contractual respetuosa de los límites legales. Añadió que el valor final de la obra ejecutada mediante el *Otrosí* No. 2 fue cercano al presupuesto elaborado por la interventoría y la Secretaría de Infraestructura, lo que evidencia una planeación técnica

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

adecuada, además de que la obra fue ejecutada, se encuentra en funcionamiento y cumple su finalidad.

También resaltó, con fundamento en lo declarado por Maryori Maya y Jorge Ignacio Montoya, que la integración de los municipios del Bajo Cauca con la red vial principal dependía de la disponibilidad presupuestal, inexistente al momento de estructurar el contrato original, por lo cual, la administración priorizó inicialmente el mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, para luego avanzar en las conexiones municipales a medida que se obtuvieran nuevas fuentes de financiación, entre ellas, un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo autorizado por la Asamblea Departamental.

Reforzó esa tesis con la explicación del acusado, quien señaló que la Troncal de la Paz debía entenderse como la columna vertebral del sistema vial del Bajo Cauca antioqueño, siendo necesario en primer lugar mejorar y pavimentar la vía principal y, posteriormente, conectar las cabeceras municipales de Zaragoza, El Bagre y Caucasia, pues solo así el proyecto podía cumplir su finalidad de integración territorial y generar el impacto social y económico esperado.

En cuanto a la terminación del contrato, resaltó que las obras fueron concluidas y recibidas a satisfacción mediante acta de recibo definitivo del 1 de agosto de 2010, lo que permitió su liquidación, sin pagos pendientes,

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2016

reclamaciones, hallazgos fiscales o actuaciones disciplinarias derivadas de la ejecución, a partir de lo cual, rechazó las afirmaciones de la acusación relacionadas con la improvisación, irregularidades, camuflaje de un contrato ajeno al principal o existencia de un entramado delictivo.

Además, destacó que durante el gobierno de GAVIRIA CORREA no se recibió alerta, denuncia u observación de irregularidades en el contrato, el anticipo o sus adiciones, circunstancia corroborada por Jorge Ignacio Montoya, Nadia Maryori Maya, Juan Diego Londoño, Carlos Alberto Valderrama y Margarita Ángel Bernal.

Indicó que los funcionarios de la Gobernación y los integrantes del consorcio contratista confirmaron que el gobernador no intervino en las etapas precontractual ni contractual, ni impartió instrucciones relacionadas con el contrato o sus modificaciones. En particular, Luis Fernando Solarte y José Ignacio Narváez manifestaron que la relación contractual se desarrolló con funcionarios de la Secretaría de Infraestructura Física y que nunca tuvieron interacción directa con GAVIRIA CORREA.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

Finalmente, resaltó que el acusado no tuvo vínculos políticos o económicos con Carlos o Luis Solarte ni con sus empresas, más allá de la relación derivada de la ejecución contractual, con lo que se concluyó que su actuación se desarrolló bajo el principio de confianza, apoyada razonablemente en la idoneidad de los funcionarios

competentes, sin evidencia de intervención indebida, conocimiento de irregularidades o incumplimiento de sus deberes de vigilancia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2018, el cual modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y emitir sentencia, pues si bien el señor ANÍBAL GAVIRIA CORREA no ostenta actualmente la condición de gobernador del Departamento de Antioquia, las conductas descritas en la resolución de acusación emitida en su contra guardan relación con las funciones que desarrolló al frente de tal ente territorial en el periodo 2004-2007.

El procesado se desempeñó como gobernador en el citado periodo, según declaración de elección expedida por la Organización Electoral[12],cargo del cual tomó posesión el día 1 de enero de enero de 2004 ante el Juzgado 19 Civil Municipal de Medellín, como consta en la respectiva acta[13], información que corrobora la certificación de servicios allegada por la Directora de Personal de la Gobernación de Antioquia, del 11 de diciembre de 2018[14].

[12] Fl. 49, Cuaderno Fiscalía 4.
[13] Fl. 48, Cuaderno Fiscalía 4.
[14] Fls. 47 ss., Cuaderno Fiscalía 4.

2. Requisitos para condenar

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 232 del Código de Procedimiento Penal de 2000, que rige en el presente asunto, para proferir sentencia condenatoria se requiere que la prueba legal, regular, oportuna y válidamente recaudada en el proceso conduzca a la certeza de la materialidad de la conducta punible y la responsabilidad del acusado.

En armonía con lo anterior, se requiere dar pleno cumplimiento a las previsiones del artículo 238 de la Ley 600 de 2000, según el cual, para resolver el asunto se debe hacer una valoración conjunta y concatenada de los medios de convicción arribados al plenario, tanto de cargo como de descargo, confrontándolos y comparándolos entre sí, de cara a dar cumplimiento a los principios que integran la sana crítica –principios lógicos, leyes de la ciencia y reglas de experiencia–, sin desconocer que en el sistema procesal regido por la citada ley opera el principio de libertad probatoria, consagrado en el artículo 237 *ídem*.

Pese a lo anterior, siempre ha de estar presente la presunción de inocencia como principio general del derecho y garantía fundamental reconocida en nuestro ámbito interno en el artículo 29, inciso 4° de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14.2) la

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

Convención Americana sobre Derechos Humanos, (Art. 8.2), entre otros.

Por ser una presunción legal puede derruirse mediante prueba de cargo que apunte a acreditar tanto la ocurrencia fáctica, como la ligazón jurídica con el procesado derivándose el principio de resolución de duda que apareja la obligación del juzgador de absolver al enjuiciado cuando al no tener la convicción de su responsabilidad, se encuentre ante el estado de incertidumbre.

Para establecer si en el presente asunto se encuentran reunidos los citados presupuestos, la Sala abordará, en primer lugar, el análisis dogmático del delito en estudio, para seguidamente, con la prueba legal y oportunamente allegada a la actuación, determinar si en efecto se cumple el nivel de conocimiento para la declaratoria de responsabilidad penal.

3. Normatividad aplicable

Teniendo presente que por la época en la que acontecieron los hechos objeto de juzgamiento, este trámite inició bajo la Ley 600 de 2000, no resultan aplicables los aumentos previstos en la Ley 890 de 2004.

En efecto, los hechos tuvieron su génesis en la resolución de 14 de octubre de 2005 mediante la cual el Gobernador de Antioquia, ANÍBAL GAVIRIA CORREA ordenó la apertura del proceso licitatorio No LIC-20-20-2005 con el fin

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

de contratar por el sistema de precios unitarios reajustables el «Mejoramiento y Pavimentación de la Troncal de la Paz, tramo la Cruzada-Caucasia, sector Nuevo Oriente-Escarralao», proceso de contratación que culminó con la suscripción del contrato 2005-CO-20-335 el 22 de diciembre de 2005 y los actos contractuales desencadenantes del mismo, momento para el cual en el Departamento de Antioquia no regía la Ley 906 de 2004, pues entró a operar el 1° de enero de 2007.

Por eso mismo, en la calificación jurídica provisional de la resolución de acusación, adoptada el 3 de marzo de 2021, se abordaron los originales artículos 410 y 397 del Código Penal, sin el incremento previsto en la Ley 890 de 2004.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

3.1. Delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos*

El artículo 410 del Código Penal, en su versión original, lo define en los siguientes términos:

> *ARTÍCULO 410. CONTRATO SIN CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.*

Dado que la contratación pública forma parte esencial del armazón estatal, ha de ser el interés general y los principios fundantes de la función administrativa los que

orienten su desarrollo. Así, en virtud de lo normado en el artículo 209 superior, aquella debe ajustarse a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en aras de cumplir los fines del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.

En este orden, la tipificación del delito en estudio, lesivo del bien jurídico de la administración pública, procura preservar los postulados constitucionales que gobiernan la función administrativa y, de manera específica, que las etapas de tramitación, celebración y liquidación de los contratos estatales se cumplan con estricta sujeción a las normas que regulan la materia, mismas que han de realizarse con transparencia, economía, responsabilidad, planeación, igualdad y selección objetiva, principios contemplados en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

Para la estructuración del referido ilícito se exige, en primer lugar, ostentar la calidad de servidor público y ser el titular de la competencia funcional para intervenir en la tramitación, celebración o liquidación del contrato, en segundo lugar, llevar a cabo la conducta desvalorada sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales[15].

Tocante a las distintas etapas que abarca el correspondiente tipo penal, ha puesto de relieve la Sala de

[15] Cfr. CSJ, SP, feb. 9 de 2005, rad. 21547 y CSJ, SP, mar 23 de 2006, rad. 21780.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Casación de esta Corporación que:

> *(...) las formas de comisión de este delito se refieren a comportamientos distintos. Una es la conducta aludida en la primera modalidad, donde se reprocha el hecho de tramitar el contrato sin observar sus requisitos legales esenciales; y otra, la de quien lo celebra o liquida, pues en estos casos la prohibición se hace consistir en no verificar el cumplimiento de los requisitos legales inherentes a cada fase.*
>
> *Es decir, en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, la inobservancia de formalidades inherentes a la ejecución del contrato no comporta reproche penal. Esta tesis fue acogida por la jurisprudencia de la Sala (CSJ SP 20 may. 2003, rad. 14.669) y, desde entonces, ha venido siendo reiterada (recientemente, cfr. CSJ y SP 23 nov. 2016, rad. 46.037). Por expresa disposición legal, la mencionada conducta punible se limita a las etapas de tramitación, celebración o liquidación, sin que pueda entenderse que todo lo que tenga que ver con la contratación administrativa pertenece al trámite del contrato.*
>
> *La tramitación, en sentido estricto, corresponde a la fase precontractual, comprensiva de los pasos que la administración debe seguir desde el inicio del proceso hasta la celebración del contrato. Celebrarlo significa formalizar el convenio para darle nacimiento a la vida jurídica, a través de las ritualidades legales esenciales. Mientras la liquidación es una actuación administrativa posterior a la terminación de contrato, por cuyo medio las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas de él derivadas, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto derivado de su ejecución*[16].

Es un injusto *de mera conducta,* en tanto para su materialidad no requiere un perjuicio concreto al bien jurídico tutelado. La norma sanciona hacer prevalecer el interés particular en detrimento del provecho común que debe modular la contratación pública, violentando

[16] CSJ, SP712-2017, 25 en. 2017, rad. 48250.

objetivamente alguno de los requisitos esenciales que la rigen.

Es un tipo penal en blanco, razón por la cual se debe acudir a normativa extrapenal para complementar su supuesto fáctico. En concreto, debe acudirse a aquellas normas consagradas en el Estatuto General de la Contratación Pública, esto es, la Ley 80 de 1993, las demás disposiciones que la desarrollan o, de ser el caso, a las normas consagradas en regímenes especiales de contratación estatal, con el fin de establecer el alcance del elemento normativo «requisitos legales esenciales».

Caso en estudio

Antes de abordar el estudio del referido delito, es pertinente precisar que, si bien la Sala vislumbra algunas imprecisiones en la resolución de acusación, puestas de presente por la defensa en sus alegaciones, aquellas no tienen la entidad suficiente para impedir un pronunciamiento de fondo como dicho sujeto procesal demanda.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Como ya se ha indicado en etapas procesales precedentes, la calificación del mérito del sumario con resolución de acusación se encuentra ajustada a las exigencias previstas en el artículo 398 de la Ley 600 de 2000, pues de manera clara y circunstanciada la Fiscalía narró los hechos por los cuales llamó a juicio a GAVIRIA CORREA,

como también la forma de participación en los delitos endilgados y las pruebas que lo soportan[17].

En efecto, en el calificatorio se atribuyó al aforado su presunta responsabilidad como coautor de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* en concurso homogéneo y *peculado por apropiación agravado*, lo anterior con ocasión de la celebración del contrato 2005-CO-20-335 de 2005, el contrato adicional No. 1 y el *Otrosí* No. 2, así como por la destinación que el contratista dio a una parte del anticipo del negocio jurídico principal. En cuanto a su intervención, precisó la Fiscalía que aquella tuvo lugar en comisión por omisión, como quiera que como garante no evitó la lesión del bien jurídico de la administración pública.

La intervención de la defensa, contrario a evidenciar una transgresión de derechos fundamentales que ameriten la invalidación del trámite o impidan una decisión de fondo, lo que refleja es el desacuerdo con la acusación formulada en contra su prohijado, quien, valga resaltar, ha ejercido plenamente las garantías que le asisten durante el diligenciamiento. Así pues, corresponde a esta Corporación determinar si con la prueba legal y oportunamente allegada a la actuación se cumple el nivel de conocimiento para la declaratoria de responsabilidad penal.

Frente al primer requisito del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, esto es, ostentar la calidad

[17] Fls. 558 ss., Cuaderno Primera Instancia 3.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

de servidor público, se tiene que efectivamente ANÍBAL GAVIRIA CORREA fue elegido popularmente gobernador del Departamento de Antioquia para el período constitucional 2004-2007, como se desprende de la certificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil[18], tomando posesión del cargo ante el Juzgado 19 Civil Municipal de Medellin el 1° de enero de 2004[19].

A su vez, en cuanto a la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales, que a nivel de departamental recae en los Gobernadores, de conformidad con el artículo 11, numeral 3, literal b) de la Ley 80 de 1993, se encuentra acreditado que, mediante Resolución 13800 del 14 de octubre de 2005 GAVIRIA CORREA dio apertura al proceso licitatorio No. LIC 20-20-2005, cuyo objeto era contratar por el sistema de precios unitarios reajustables el Mejoramiento y Pavimentación de la Troncal la Paz, tramo La Cruzada–Caucasia, sector Nuevo Oriente–Escarralao; acto en el que delegó en la Secretaría de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de Antioquia el proceso de selección, adjudicación y contratación correspondiente, radicando en cabeza del entonces mandatario regional la debida vigilancia sobre la actividad contractual[20].

COPIA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

[18] Fls. 267 ss., Cuaderno Fiscalía 8.
[19] Fls. 51 ss., Cuaderno Fiscalía 4.
[20] Fls. 217 ss., Cuaderno Fiscalía 2.

i) En la celebración del contrato 2005-CO-20-335

El ente acusador consideró actualizado el tipo penal de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* con ocasión de la suscripción del aludido negocio jurídico el 22 de diciembre de 2005 por Margarita María Ángel Bernal como Secretaria de Infraestructura del departamento de Antioquia, facultada para ello conforme a la citada resolución y el Decreto 080 del 18 de enero de 2002 y el Consorcio *Troncal de La Paz*, representado por José Ignacio Narváez Mora, en calidad de apoderado de Luis Fernando Solarte Viveros, quien fungía como representante Legal del aludido consorcio, cuyo objeto fue el mejoramiento y pavimentación de la Troncal la Paz, tramo La Cruzada–Caucasia, sector Nuevo Oriente– Escarralao.

En concreto, cuestionó el anticipo pactado en el contrato, el cual pasó del 25% previsto en los pliegos de condiciones al 29%, considerando que el negocio jurídico se celebró sin haberse observado en su trámite el principio de planeación. Y es que, aunque la Fiscalía admitió que el Estatuto General de Contratación Estatal prevé un tope máximo para el anticipo, correspondiente al 50% del valor del contrato —*el cual no fue superado*—, aseveró no ser este el único límite legal que debía cumplir la administración, en tanto también le era exigible brindar una explicación suficiente y un estudio planificado y técnico que soportara la modificación del porcentaje del anticipo definido en los pliegos de condiciones al momento de suscribir el contrato, sustento que echa en falta.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

A la par, consideró desatendido el principio de transparencia dada la deslealtad con quienes participaron en el proceso contractual, bajo la comprensión de que debían soportar mayores costos financieros que imponía la ejecución. Así mismo, entendió conculcado el principio de igualdad por cuanto las condiciones del contrato mutaron sin ninguna justificación, cuando debía regirse por las mismas reglas que gobernaron el proceso contractual.

Concerniente a la intervención del aforado en dichos ilícitos, le reprochó que, estando al tanto del devenir contractual, incumpliera su deber de vigilancia, orientación y control frente al incremento injustificado del porcentaje del anticipo en la celebración del contrato 2005-CO-20-335.

En contraposición, la defensa aseveró que, si para el ente acusador el anticipo no es un requisito legal esencial ni superó el 50% del valor del contrato —*que es el único requisito descrito expresamente en artículo 40 de la Ley 80 de 1993*— resulta improcedente la acusación por el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales esenciales*. En su criterio, el cambio del porcentaje del anticipo resulta intrascendente desde un punto de vista penal, reprochando la atribución de responsabilidad a su prohijado bajo una supuesta vulneración abstracta de principios de la contratación pública.

Agregó que, si para la determinación del 25% del valor básico del contrato a entregar como anticipo, establecido en

el pliego de condiciones del proceso licitatorio, no era exigible un documento diverso que contuviera un análisis técnico, económico y financiero, tampoco lo era para el incremento de aquel rubro en el 29%; modificación que en todo caso, agregó, encuentra sustento en la ley, fue evaluada y aprobada por el equipo de la Secretaría de Infraestructura Física y le reportó a la Gobernación de Antioquia un beneficio de aproximadamente 1.500 millones de pesos.

Finalmente, añadió que el incremento del porcentaje del anticipo no implicó ninguna desventaja para los demás proponentes ni para otros que se hubieran podido presentar al proceso, si se tiene en cuenta que dicho cambio se pactó cuando se había culminado el proceso licitatorio y seleccionado al contratista. En su criterio, la reprochada modificación es un acto de ejercicio legítimo de autonomía de la voluntad de las partes, en los términos del inciso segundo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, advirtiendo a su vez el cumplimiento de los deberes de control y vigilancia que recaían sobre su representado.

Pues bien, como punto de partida, la Sala estima necesario fijar aquellos hechos que, estando comprendidos dentro del marco fáctico de la acusación, a la luz del acervo probatorio recaudado y la dinámica del debate procesal, no fueron materia de controversia y, a partir de su demostración con las pruebas practicadas, se asumen como ciertos.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

En punto a la estructura orgánica del aludido ente territorial, quedó acreditado que, con el Decreto 080 del 18 de enero de 2002[21], el entonces Gobernador de Antioquia delegó en los secretarios de despacho y otros funcionarios, la facultad para celebrar contratos. Así mismo, que en su artículo décimo se creó el Comité Evaluador de Contratación, encargado de verificar y analizar las propuestas puestas a consideración del Gobernador y los funcionarios en quienes se delegara la competencia para celebrar contratos, teniendo a su cargo el estudio legal, técnico y financiero de aquellas.

Por su parte, en el artículo décimo primero del aludido decreto, vigente para el momento en que se tramitó la contratación reprochada, se estableció el Comité Asesor de Contratación:

> (...) *como un órgano de consulta y asesoría para el señor Gobernador y los funcionarios en quienes se delegue la competencia para celebrar contratos. Como requisito previo a la celebración del contrato, el Comité Asesor de Contratación analizará el Informe de Evaluación o Cuadro Comparativo de Propuestos presentado por el Comité Evaluador de Contratación y efectuará las recomendaciones y sugerencias pertinentes.*

Y que, través del Decreto 1319 del 26 de julio de 2005 fue conformado el Comité Asesor de Contratación del Departamento de Antioquia, encargado de brindar apoyo y verificar los ***criterios jurídicos*** y ***técnicos*** de todos los actos inherentes a la actividad contractual, integrado por: *i)* el Secretario General, quien lo preside; *ii)* el Secretario de

[21] Medios magnéticos, Cd319, documento titulado *Anexos indagatoria.*

SALA PENAL DE PRIMERA INSTANCIA 2016

Hacienda; *iii)* el Director Técnico Jurídico; *iv)* los secretarios, gerentes o Directores de Departamentos Administrativos relacionados con la contratación objeto de consideración por parte del Comité; *v)* El Gerente de Control Interno, como invitado[22].

Así mismo que, mediante Decreto 2104 del 28 de octubre de 2004[23], por medio del cual se modificó la estructura administrativa del Departamento de Antioquia, la Secretaría de Infraestructura fue reestructurada, estableciéndose las siguientes unidades estratégicas de gestión bajo la conducción del secretario de despacho, a saber: ***i)*** la Dirección de Planeación, Estructuración y Adjudicación; ***ii)*** Dirección de Desarrollo y Evaluación Contractual; ***iii)*** Dirección Territorial; y ***iv)*** la Dirección Administrativa y Financiera, describiendo las funciones y atribuciones de cada una de ellas.

Bajo el reseñado esquema de organización territorial, se dio apertura al proceso licitatorio No. LIC 20-20-2005, acto en el que, se reitera, el Gobernador ANÍBAL GAVIRIA CORREA delegó en la Secretaría de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de Antioquia el proceso de selección, adjudicación y contratación correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993; se ordenó la publicación del aviso convocando a licitación[24], el cual fue

[22] Fls. 102 ss., Cuaderno Fiscalía 5.
[23] Evidencias – Sala de Primera Instancia – Documentales Art. 400 –*Decreto 2104_2024.*
[24] Fls. 217 ss., Cuaderno Fiscalía 2.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

acompañado del pliego de condiciones [25] y las especificaciones técnicas[26].

Tras las observaciones a los pliegos de condiciones, en lo que aquí interesa, mediante *Adendo No. 2*, de noviembre de 2005 fue cambiado el valor del anticipo, que pasó del 15% al 25%[27]. Finalmente, por Resolución 20130 del 19 de diciembre de 2005, la Secretaría de Infraestructura Física resolvió adjudicar el proceso licitatorio referenciado al proponente Consorcio *Troncal de La Paz*[28].

Consecuente con la adjudicación, se firmó el contrato 2005-CO-20-335 del 22 de diciembre de 2005 [29] por Margarita María Ángel Bernal, Secretaria de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de Antioquia, en representación del Departamento y José Ignacio Narváez Mora, apoderado de Luis Fernando Solarte Viveros, representante legal del Consorcio Troncal de La Paz, por valor de $41.663.432.778.

El plazo de ejecución del contrato se fijó en 26 meses, contados desde la orden de iniciación. Por su parte, la forma de pago se estableció mediante actas mensuales de obra ejecutada, con base en precios unitarios previamente definidos y aprobados por la interventoría, fijándose un anticipo en suma equivalente al 29% del valor básico del

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 0046

[25] Fls. 235 ss., Cuaderno Fiscalía 2.
[26] Fls. 292 ss., Cuaderno Fiscalía 2; Fls. 1 ss., Cuaderno Fiscalía 3.
[27] Fls. 177 ss., Cuaderno Fiscalía 2.
[28] Fls. 68 ss., Cuaderno Fiscalía 4.
[29] Fls. 272 ss., Cuaderno Fiscalía 3.

contrato, sin perjuicio de que se pudiesen otorgar nuevos anticipos durante la ejecución del contrato, si el contratante así lo considera conveniente para su buen desarrollo.

Del devenir contractual acreditado en el proceso se desprende que el porcentaje del anticipo previsto en los pliegos de condiciones efectivamente fue modificado, al pasar del 25 % al 29 % en el contrato celebrado. En consecuencia, corresponde a la Sala establecer si dicha variación materializa el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, tal como lo sostiene la Fiscalía al estimar vulnerados los principios de planeación, transparencia e igualdad que rigen la contratación estatal; o si, por el contrario, se trata de una modificación jurídicamente irrelevante, como lo plantea la defensa, quien además considera que una eventual infracción de los principios de la contratación estatal genérica y *ex post* carece de aptitud para estructurar la tipicidad del mencionado ilícito.

De antaño ha precisado la Sala de Casación Penal que los principios de raigambre constitucional y legal que gobiernan la contratación administrativa integran el contenido material de los tipos penales que amparan la administración pública como bien jurídico protegido, en cuanto constituyen el fundamento, la finalidad y el sentido de las exigencias formales que demanda la celebración de los contratos estatales[30]. Bajo esta línea, no resulta de recibo *a*

[30] CSJ, 23 sep. 2003, Rad.17089; CSJ, 9 dic. 2009, Rad. 29625; CSJ 21.oct. 2013, Rad. 41665; SP185-2024, 14 feb. 2024, Rad. 58665.

priori la postura planteada por la defensa, conforme a la cual el tipo penal previsto en el artículo 410 del Código Penal se configura cuando se vulneran normas con estructura de regla, ligadas al incumplimiento de formalidades indispensables de la contratación pública.

Así, la exigencia de acatar principios esenciales de la contratación estatal como, por ejemplo, el de planeación —*desatendido en este caso concreto según la Fiscalía*—, se explica en la medida en que «la contratación administrativa no es, ni puede ser, una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino, por el contrario, es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos»[31].

En igual sentido, aunado al principio de planeación, los principios de transparencia e igualdad constituyen pilares esenciales de la contratación estatal y, en general, del ejercicio de la función administrativa, conforme a lo previsto en la Ley 80 de 1993, en armonía con el artículo 209 de la Constitución Política, disposición que los erige como postulados rectores de toda actuación administrativa.

Ahora bien, en lo que atañe al elemento normativo consistente en *los requisitos legales esenciales*, conviene precisar que el tipo penal no se configura por la sola inobservancia de cualquier disposición aplicable a la

[31] CSJ 21.oct. 2013, rad. 41665.

contratación estatal ni por la omisión de verificar su cumplimiento. Para ello la infracción debe recaer en exigencias de carácter sustancial, cuya desatención comprometa la licitud del proceso contractual, al traducirse en el desconocimiento de uno o varios de los principios que orientan la contratación estatal como manifestación del ejercicio de la función administrativa.

En línea con lo anterior, la jurisprudencia ha establecido diversos criterios a efectos de determinar cuáles requisitos pertenecen a la esencia del contrato estatal, a saber: ***i)*** son de la esencia de los contratos aquellas cosas sin las cuales este no produce efecto alguno o degenera en otro diferente, conforme los artículos 1501 y 1741 del Código Civil; ***ii)*** en atención a las causales de nulidad absoluta del contrato estatal consagradas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, reviste tal carácter toda formalidad cuyo incumplimiento comporta ineficacia absoluta del contrato; ***iii)*** Finalmente, un requisito también podrá reputarse esencial cuando su incumplimiento tenga la entidad suficiente para comprometer la observancia de los principios que gobiernan la contratación estatal[32].

Bajo las anteriores premisas, la Fiscalía consideró que la modificación del anticipo plasmada en el contrato 2005-CO-20-335 atentó contra el principio de planeación, al no haberse contado con un estudio previo de la administración, que sustentara las razones por las cuales se varió su

[32] SP185-2024, 14 feb. 2024, rad. 58665.

porcentaje del 25% al 29%. En su criterio, aunque el principio de mutabilidad del contrato estatal permite modificaciones, aquellas deben estar precedidas de un análisis previo que valore el riesgo de paralización o afectación grave del servicio de no llevarse a cabo el correspondiente cambio, así como el impacto de dicha medida de cara a la neutralización de los mencionados riesgos, aunado a la evidencia de haber buscado un acuerdo con el contratista; estudio que no fue encontrado.

No obstante, desde ya la Sala anticipa que dicha tesis incriminatoria no logró acreditarse, como tampoco que la decisión de modificar el anticipo otorgado en el negocio jurídico cuestionado obedeciera a criterios caprichosos, arbitrarios o ajenos a las necesidades del contrato, sin que la ausencia de un documento echado en falta por el delegado Fiscal permita dar por demostrada la vulneración del principio de planeación o, por esa sola circunstancia, predicar la configuración del comportamiento reprochado.

Por el contrario, del caudal probatorio se desprende que: ***i)*** la modificación del anticipo sí fue objeto de análisis y discusión al interior de la Secretaría de Infraestructura; ***ii)*** que obedeció a la disponibilidad de recursos con los que contaba la administración en la época y en atención al tipo de contrato a celebrar, esto es, bajo el sistema de precios unitarios reajustables; ***iii)*** que se trató de un cambio en el marco del principio de autonomía de las partes, una vez culminado el proceso de selección; ***iv)*** que no rebasó el límite

máximo de que trata el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y ***iv)*** además, le reportó a la administración un beneficio económico, como se expone a continuación.

Recuérdese que, conforme al esquema organizacional del departamento de Antioquia antes reseñado, correspondió a la Secretaría de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de dicho ente territorial, como delegataria, adelantar el proceso de selección, adjudicación y contratación cuestionado. Esta *Área Misional*, tal y como lo precisó en declaración del 21 de noviembre de 2023 Margarita María Ángel Bernal, encargada de dicha cartera, contaba con unas unidades de apoyo, entre ellas, una técnica y otra jurídica.

Frente al anticipo, afirmó que su fijación tuvo lugar dentro de la estructura administrativa interna de la Secretaría de Infraestructura y si bien por el paso del tiempo no logró precisar a qué se debió su variación en el caso concreto, refirió un control sobre el contrato 2005-CO-20-335 por parte de la Directora Jurídica de la Secretaría de Infraestructura, que para ese entonces era la abogada Marta Acevedo, también por el abogado Jesús Antonio Ruiz y el ingeniero Jorge Montoya; revisión que, arguyó, le daba la seguridad y certeza de haber cumplido con los lineamientos correspondientes.

Además, precisó que el cambio en el anticipo del 25 al 29% no le generó sorpresa alguna al momento de suscribir el

contrato, en tanto se encontraba dentro de los márgenes legales permitidos. Incluso, agregó, dicho anticipo pudo haber sido inferior al 25%, como quiera que los pliegos de condiciones contemplaban la posibilidad de que la administración no lo otorgara, narrando diversas alternativas con las que contaba el ente territorial frente a la entrega de dichos recursos[33].

A su turno Marta Lucía Acevedo, Directora Jurídica de la Secretaría de Infraestructura para la época de los hechos y quien tenía dentro de sus funciones la responsabilidad de revisar la viabilidad jurídica de los contratos que celebrarán en tal dependencia, desde la instrucción y posteriormente en declaración del 10 de noviembre de 2023, rememoró el debate acerca del incremento del anticipo del 25% al 29% al momento de celebrar el contrato 2005; modificación que fue discutida, considerándola ajustada a la legalidad. Así afirmó:

> *En mi criterio se podría modificar el anticipo porque yo no estaría vulnerando ni la norma que me restringe el monto, porque no llego a superar ese 50%, en lo primero, ni estoy vulnerando los derechos de ningún participante en el proceso de selección, porque el proceso de selección ya culminó, y en ese proceso de selección todos los contratistas, incluido el contratista seleccionado, fue medido con las mismas reglas. Entonces no hay una vulneración ni al principio de la libre concurrencia, no hay una vulneración en cuanto a la norma en su porcentaje máximo de entrega de anticipo, y en su momento consideramos viable la entrega del incremento del anticipo. Pero, adicionalmente, debe recordarse que el contrato también está enmarcado en la norma de autonomía de la voluntad de las partes...*[34]

---

[33] Fl.1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 02:07:12 ss.
[34] Fl.1862, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:01:10 ss.

Además del análisis jurídico efectuado a dicha modificación, que valga aclarar, también contó con la rúbrica del abogado Jesús Antonio Ruiz[35], precisó la entonces Directora Jurídica que dicho incremento resultaba beneficioso para el proyecto, en relación con los reajustes que se debían de pagar, porque mientras más alto fuese el anticipo menos reajustes debían realizarse en la ejecución del contrato.

Este aspecto técnico fue corroborado por el ingeniero Jorge Ignacio Montoya, profesional universitario de la Secretaría de Infraestructura Física para la época de los hechos, quien ostentaba la condicion de coordinador del proyecto de la Troncal de la Paz. Así, explicó que el anticipo lo que genera es una disminución del presupuesto oficial frente al que deben aplicarse los correspondientes reajustes o actualizaciones de precios durante el desarrollo del contrato, destacando que «si el valor inicial del contrato, para explicarlo, es de 100 pesos y se da un anticipo de 20 pesos, ¿Qué es lo que quiere decir? que ya congela, congela, para efectos de actualización y reajustes esos 20 pesos, entonces se ejecuta o se reajusta y se actualiza sobre los 80 pesos»[36].

Al ser indagado acerca de su participación en el equipo que definió el anticipo y su destinación en el contrato 2005-CO-20-335, el aludido ingeniero confirmó que hubo acuerdo acerca de su otorgamiento dada la envergadura de la obra.

SALA PENAL TRIBUNAL DE ANTIOQUIA 2026

[35] Fl.1885, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 03:59:09 ss.
[36] Fl.1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 04:00:39 ss.

Así, pese a la falta de una fórmula matemática de cara a establecer cuál ha de ser su monto, y aunque no rememoró las razones particulares por las cuales hubo una variación del 25% al 29% en el caso concreto, referenció diversos criterios tenidos en cuenta para su autorización[37]. Así, adujo:

> *(...) la intervención es más de 40 km en carretera, con unos volúmenes muy importantes de materiales...las condiciones de suelo ameritaban también unas buenas cantidades de la estructura del pavimento ... al ser una vía que iba a atender las solicitudes ... de tránsito de toda la subregión del Bajo Cauca, obviamente, considerando en estas cabeceras municipales la estructura del pavimento...*
>
> *(....) quiero que les quede claro por qué la necesidad de un anticipo, porque se requieren tener instalaciones de producción de materiales de una manera suficiente y que atienda oportunamente los requerimientos de las cantidades de materiales, los agregados de su pase, los materiales para reemplazos de su rasante, los materiales para los terraplenes, o sea, los materiales y los agregados para el tema de los filtros, de la zona de contención, de las zonas de drenaje, los materiales para el tema que tiene que ver con los concretos de las cunetas, en fin, la envergadura que el proyecto tiene es muy grande y por lo tanto es importante generar para efectos de tener un buen desarrollo y cumplimiento dentro de un plazo de obra adecuado y garantizar estas fuentes de materiales que requieren instalaciones muy grandes adecuaciones muy importantes...*[38]

Que se trató de un cambio efectuado en el marco del principio de autonomía de las partes, sin rebasar el límite máximo de que trata el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 se vislumbra con el testimonio de José Ignacio Narváez Mora, quien en calidad de apoderado de Luis Fernando Solarte

---

[37] Es de anotar que, para el *Otrosí* No. 1 el ingeniero Jorge Montoya sí presentó un estudio de conveniencia. Al respecto cfr. fl. 256, Cuaderno Fiscalía 3.
[38] Fl.1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 03:50:56.

Viveros, Representante Legal del Consorcio *Troncal de La Paz*, precisó que en la minuta del contrato puesta en conocimiento por parte la administración departamental se estableció un 29%, de anticipo, con lo que no tuvo inconveniente, ya que en su criterio, como abogado, tal cambio se encontraba dentro del 50% que la ley permite[39].

La prueba practicada evidencia que la modificación del anticipo cuestionada fue objeto de análisis y discusión al interior de la Secretaría de Infraestructura, en atención a las particularidades técnicas y financieras del proyecto; cambio que, incluso, repercutió positivamente en las finanzas del departamento, como lo informó Juan Esteban Gómez Sánchez, en su condición de Director de Asuntos legales de la Secretaria de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia, en el marco de la respuesta a un derecho de petición.

Así, frente al contrato 2005-CO-20-335, en el que se pactó un anticipo por un valor de $10.239.318.225, adicionado en $2.100.000.000, mediante *Otrosí* No.1 del 12 de diciembre de 2006 se solicitó informar si con la entrega de tales fondos hubo algún beneficio financiero-económico a favor de la Gobernación de Antioquia, lo cual fue contestado de manera positiva, en tanto se señaló que, después de aplicar la fórmula de reajuste establecida en el contrato «se puede estimar que el beneficio para la Gobernación de

[39] Fl. 2313, Cuaderno Primera Instancia 12. F 2313. Declaración del 21 de enero de 2025 registro 2:13:43 ss.

Antioquia por la entrega de los anticipos y su adición, fue del orden de $1.498 millones de pesos...»"[40].

Frente a la alegada vulneración de los principios de transparencia e igualdad, afincada por el instructor en la alteración de las condiciones en las que cuales se había convocado a los múltiples oferentes, vislumbra la Sala en una nueva oportunidad la omisión de la Fiscalía de acreditar su hipótesis incriminatoria pues, más allá de plantear que el cambio en el porcentaje limitó la libre concurrencia y afectó la participación igualitaria de potenciales proponentes, no se ocupó de demostrar tales reproches, perdiendo de vista en su alegación el momento contractual en el cual tuvo lugar la variación del anticipo.

Una vez culminado el periodo de evaluación de los distintos proponentes, bajo las condiciones establecidas en los pliegos de condición —*frente a los que tuvieron la posibilidad de presentar observaciones*[41]—, a través de la Resolución No 20130 del 19 de diciembre de 2005 expedida por la Secretaría de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de Antioquia fue adjudicado el contrato cuestionado al Consorcio Troncal de la Paz.

Y, únicamente, finalizado el proceso de selección del contratista, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos, así como el soporte técnico al que previamente se hizo

SALA DE PRIMERA INSTANCIA 2025

[40] Evidencias – Sala de Primera Instancia – Documentales Art. 400, archivo: *oficio del 10 de junio de 2021.*
[41] Fls. 235 ss., Cuaderno Fiscalía 2.

referencia, la administración departamental tomó la determinación de variar el porcentaje del anticipo del 25% al 29%, modificación aceptada por el aludido consorcio, tal y como lo narró José Ignacio Narváez Mora. Así pues, tal variación no comportó una modificación de los pliegos como lo propone la Fiscalía, jurídicamente intangibles para ese momento, sino del clausulado contractual, cuya validez dependía de que no se desconocieran las condiciones esenciales de la licitación ni los derechos de los demás proponentes, aspectos que, se insiste, no lograron ser demostrados.

Por el contrario, el devenir contractual acreditado en el proceso debilita el planteamiento acusatorio según el cual la aludida modificación fue llevada a cabo en detrimento de los proponentes que acudieron a la licitación pública o de quienes eventualmente hubiesen tenido interés en participar, máxime si se tiene en cuenta que el otorgamiento del anticipo, como elemento accidental del contrato estatal[42], es facultativo por parte de la administración, no supeditaba en modo alguno la ejecución del contrato, ni su modificación alteró materialmente las condiciones competitivas del proceso[43], como a continuación se reseña.

En este sentido, se refirió Marta Lucía Acevedo como Directora Territorial de la Secretaría de Infraestructura, quien corroboró que en el proceso contractual cuestionado

[42] SEP105-2023, 11 ago. 2023, rad. 00242.
[43] CE 11001-03-06-000-2017-00098-00(2346), 15 ago. 2017.

los proponentes fueron evaluados en las mismas condiciones, y bajo las mismas reglas hasta el momento de la adjudicación, sin que el anticipo hubiese tenido incidencia en la valoración llevada a cabo por la administración para la selección del contratista[44]. De manera similar, se pronunció Jorge Montoya, quien aseveró que el anticipo no tenía ninguna injerencia en el proceso de licitación, ni en la definición de los presupuestos o la cuantificación de los precios unitarios o la ejecución misma del contrato[45].

Tales aseveraciones coinciden con lo establecido en el punto 2.20 de los pliegos de condiciones del proceso contractual, en el que se determinó que la iniciación de las obras o el cumplimiento de las obligaciones contractuales no estaban supeditadas al giro del anticipo por el contratante, «el cual entenderá haber adjudicado el contrato a un proponente que ha acreditado tener la capacidad económica, financiera y técnica necesaria para ejecutarlo cumplidamente»[46].

Ahora bien, en torno a la facultad con la que contaba la administración para incrementar el anticipo en la fase contractual, resulta relevante destacar la cláusula octava del contrato 2005-CO-20-335, en la que se estableció:

> *Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, El Contratante otorgará a El Contratista un anticipo*

[44] Fl. 1862, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:38:56 ss.
[45] Fl. 1898. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 02:09:10 ss.
[46] Fls. 235 ss., Cuaderno Fiscalía 2.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2025

por valor equivalente al 29% del valor básico del contrato. Adicionalmente, se podrán otorgar nuevos anticipos durante la ejecución del contrato, si el contratante, así lo considera conveniente para el buen desarrollo del mismo[47].

En efecto, dicha posibilidad fue materializada mediante *Otrosí* No 1 de 12 de diciembre de 2006, instrumento contractual a través del cual las partes acordaron adicionar la cláusula cuarta del contrato alusiva al anticipo, en el sentido de incrementarlo; determinación justificada en el beneficio que ello tendría tanto para el contratista, pues le generaría una mayor liquidez que le permite incrementar los recursos de equipos y personal de una manera significativa, a través de frentes de trabajo adicionales, como para la administración[48], sin que aquel incremento sustentara la atribución de responsabilidad penal por el delito *de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.*

Bajo estas condiciones, si las partes estaban habilitadas para modificar, en ejercicio de la autonomía de la voluntad y dentro de los límites del ordenamiento jurídico, un elemento accidental del contrato, y aquella variación se introdujo únicamente después de culminado el proceso de selección, la Sala no encuentra fundamento para sostener que, con ello, se hubiera alterado las condiciones de participación o de competencia entre los proponentes. De ahí que carezca de sustento el reproche formulado por la Fiscalía en el sentido de que el incremento del anticipo, considerado aisladamente, constituyó una vulneración de los principios

[47] Fls. 283 ss., Cuaderno Fiscalía 3.
[48] Fls. 252 ss., Cuaderno Fiscalía 3.

SALA PENAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

de igualdad y transparencia que gobiernan la actividad contractual.

En definitiva, el comportamiento cuestionado, esto es, la variación del porcentaje del 25% al 29% bajo los derroteros antes esbozados resulta atípico, como quiera que no transgredió requisitos legales esenciales de la contratación estatal, lo que relevaría a la Corporación de valorar el cuestionamiento formulado por el ente acusador contra el aforado acerca de su presunta responsabilidad penal en comisión por omisión.

No obstante, desde ya se adelanta que en el plenario ha quedó demostrada la debida diligencia del entonces mandatario departamental CORREA GAVIRIA frente a la actuación de su delegataria, de modo que tampoco resulta avante la atribución de responsabilidad penal como consecuencia de un supuesto incumplimiento de los deberes de control y vigilancia que le correspondía ejercer en el proceso contractual reprendido.

ii) En el trámite y celebración del contrato adicional No. 1 del 8 de noviembre de 2007

Para la Fiscalía, con la tramitación y celebración del aludido contrato adicional, se vulneraron los principios de planeación y transparencia, requisitos legales esenciales de los contratos estatales cuya inobservancia configuraría la conducta típica de *contrato sin cumplimiento de requisitos*

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2015

legales. Sustentó su reproche en la falta de claridad de la adición que pretendía realizar la entidad territorial a través de tal instrumento contractual, cuestionando el estudio previo que sirvió como fundamento, por considerar que en él se consignó una necesidad ambigua.

Y es que, en su entender, aunque se hizo referencia a la pavimentación de dos tramos entre Zaragoza-Escarralao y Caucasia-Nuevo Oriente, por valor $831.000.000, no se plasmaron las razones para adicionar el contrato en $3.164.000.000, reconociendo en todo caso la relación de los aludidos tramos con la Troncal de la Paz, así: «se comprende que desarrollaban el propósito de mejoramiento y pavimentación que fue objeto del contrato 2005-CO-20-335»[49].

Tal matiz fue presentado en sus alegatos finales, al no discutir que los tramos incluidos en el contrato adicional requirieran intervención ni que mejoraban las condiciones el citado corredor vial. Lo que reprochó fue que, pese a ello, la administración los hubiera adjudicado al mismo contratista sin agotar las formalidades que, en su criterio, eran exigibles —*como un estudio previo que explicara con claridad la necesidad que debía atenderse con la incorporación de los tramos; los soportes técnicos y económicos que permitieran identificar el alcance real de la intervención, su presupuesto y su necesidad, la definición previa del alcance físico de la obra* —, siendo procedente llevar a cabo un proceso de contratación donde se garantizaran los principios

[49] Fl. 87, Cuaderno Fiscalía 13.

de selección objetiva, transparencia, responsabilidad y economía.

Por su parte, la defensa rebatió el llamamiento a juicio de su prohijado, por cuanto la Fiscalía no solo admitió que el incremento presupuestal no tenía que llevarse a cabo a través de un contrato adicional, sino que admitió que los dos tramos antes referenciados podían ser objeto de adición. Frente al primer punto, explicó que, en los contratos de obra a precios unitarios, al contratista se le paga según lo realmente ejecutado y recibido a satisfacción, lo cual se plasma en actas e informes tanto de la interventoría como de la administración, sin necesidad de efectuar una modificación contractual, ni estudios previos que la justifiquen; adición que, añadió, estuvo debidamente soportada.

En punto a los tramos de pavimento incluidos a través del citado instrumento, advirtió que, en obras públicas con limitaciones presupuestales, es usual priorizar la ruta principal y luego, si se obtienen recursos, ampliar la intervención dentro del mismo desarrollo vial, especialmente para mejorar la funcionalidad de la obra y conectar cabeceras municipales cercanas con la vía principal, como ocurrió en este caso, planteamiento compartido a su vez por el Ministerio Público. Tal forma de proceder, afirmó, satisfacía los principios de economía, legalidad, planeación y transparencia, sin que pudiese criminalizarse una diferencia de criterio administrativo *ex post*.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2025

En cuanto a los soportes que acompañaron dicha modificación contractual, agregó que, después de la autorización del Comité de Contratación, los equipos internos de la Secretaría de Infraestructura adelantaron los trámites administrativos, técnicos y jurídicos; incluso señaló que, para la entrada a Zaragoza, se realizó levantamiento topográfico para diseñar obras de rectificación y modificación de alineamientos horizontales y verticales, ajustados a lo existente, evidenciándose así la planeación del contrato adicional.

Frente al primero de los reproches, esto es, en relación con la adición de reservas presupuestales, resulta pertinente destacar, en primer lugar, que un contrato de obra pactado a precios unitarios, como el que aquí se valora, no exige la determinación exacta de las cantidades necesarias para establecer el valor total de la construcción. En otras palabras, aunque el valor total de la obra no está determinado, resulta determinable, a través del procedimiento fijado por las partes del contrato. Frente a esta tipología contractual, la jurisprudencia y la doctrina han resaltado que:

> *no queda determinado el precio global de la construcción, sino apenas el de cada una de las partes más o menos homogéneas que componen aquella y en relación con una unidad de medida, como, por ejemplo, a tanto el metro cúbico de concreto, o el metro cuadrado de pintura, o el de pavimentos, o el de techumbre, etc. En este caso el dueño de la obra no está seguro sino de los precios unitarios así estipulados, pero no de cuál irá a ser el costo total de la obra, pues todo depende de la cantidad de cada parte de la obra respecto de la cual se haya pactado el precio unitario. El precio total pues, solo podrá calcularse inicialmente en forma aproximada, es decir, con*

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

base en cálculo también aproximado de las cantidades de cada obra parcial; y solo se conocerá su monto definitivo una vez terminada la obra, cuando se sumen los resultados parciales que arrojen la multiplicación de cada precio unitario por la cantidad de obra parcial para la cual se haya previsto[50]

Ahora, aunque la jurisprudencia del Consejo de Estado ha admitido que los contratos pactados por el sistema de precios unitarios permiten ejecutar mayores cantidades de obra de los ítems pactados sin que haya necesidad de suscribir un contrato adicional, ello no significa obviar el principio de planeación, cuya observancia es inherente a cualquier contrato estatal[51].

Conforme lo antes reseñado, sin que fuese obligatorio como lo ha destacado la defensa, el 8 de noviembre de 2007 la administración departamental firmó el contrato adicional No. 1 entre la Secretaría de Infraestructura Física de la Gobernación de Antioquia y el Consorcio *Troncal de La Paz*, que tuvo por objeto una apropiación presupuestal de $3.164.000.000. Aunado a ello, en el mismo instrumento acordó la ampliación del contrato para la pavimentación de los tramos K0+000 al K1+000 y del K 13+000 al K13+600, correspondientes a los sectores Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente respectivamente, por valor adicional de $831.000.000 para un total de $3.995.000.000[52].

[50] Gómez Estrada, Cesar, De los principales contratos civiles, 3ª ed. Temis. Bogotá D.C. 1999, p. 329. Citado en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Sentencia del 21 de septiembre de 2020, Rad. 47106; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 9 de julio de 2021, rad. 52045; SU214/22.
[51] SU214/22.
[52] Fls 203 ss., Cuaderno Fiscalía 3.

Respecto de las reservas presupuestales, dicho instrumento contractual contó con el estudio de conveniencia y oportunidad del 10 de abril de 2007, elaborado por la Directora de Desarrollo y Evaluación Contractual Nadia Maryori Maya Lopera, con el propósito de adicionar recursos al contrato principal por valor de $3.140.000.000, documento en el que se plasmó: «se tiene elaborado el presupuesto de obra que resta por ejecutar adicional al contrato, de acuerdo con los diseños y estudios definitivos obtenidos luego de analizar las condiciones reales de ejecución encontradas». Así mismo, se logró vislumbrar una anotación en la que se advierte que se anexa con dicho estudio el «cuadro de cantidades de obra, soporte de la presente adición»[53], sin que tal adjunto fuera allegado al plenario.

Al ser indagada por los insumos que soportaron el aludido análisis, cuya ausencia fue cuestionada por la Fiscalía, la ingeniera Maryori Maya, en declaración rendida ante esta Corporación el 15 de noviembre de 2023, referenció la existencia de unos cuadros en los que se evidenciaban las cantidades «deficitadas» o próximas a estarlo, conforme la supervisión efectuada por la interventoría. Así, adujo:

> *(...) muy triste me parece que los anexos no estén, yo estoy inclusive preguntando porque ahora, yo estoy nuevamente en la gobernación de Antioquia. Y pregunté qué, qué pudo haber pasado, por qué esos documentos no estuvieran, porque me parece muy triste que haya un documento incompleto, lo que me narraron es que, a raíz de un movimiento de traslado que hubo en el archivo, muchos documentos*

[53] Fl. 239, Cuaderno Fiscalía 3.

en esa época se extraviaron. Por un movimiento que tuvo el archivo en el año 2008, donde la Universidad de Antioquia empezó a manejar el archivo y esos esos documentos salieron de la Gobernación de Antioquia. Entonces como que fue algo muy común en varios contratos que pasara y lo veo con mucha tristeza. Sobre todo, porque no está, pero me queda la tranquilidad absolutamente de estos, y si ustedes miran el respectivo documento del mes de marzo, de abril, da fe exactamente de nuestra solicitud y se corresponde exactamente con la solicitud hecha al Comité Asesor de Contratación para la fecha[54].

A su turno, el ingeniero Jorge Montoya, quien, recuérdese, fungió como coordinador del proyecto de la Troncal de la Paz, en diligencia del 21 de noviembre de 2023 admitió haber participado en el procedimiento contractual que dio lugar al contrato adicional No. 1, donde tuvo en su poder los anexos, desconociendo las razones por las cuales no fue encontrada dicha documentación con posterioridad. De igual manera, ilustró a la Corporación acerca de la posibilidad de constatar la necesidad de mayores cantidades de obra a partir de las respectivas actas de obra[55], aspecto técnico que en su momento fue corroborado por la Directora de Desarrollo y Evaluación Contractual.

Por su parte, Juan Diego Londoño en su condición de Director de interventoría del proyecto, afirmó en audiencia del 14 de noviembre de 2023, en relación con las mayores cantidades de obra previstas en el estudio de conveniencia antes citado, que era la interventoría quien tenía el control de la obra, así como su contabilidad, por lo que sabían si

[54] Fl. 1885, Cuaderno Primera Instancia 12. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 02:20:57 ss.
[55] Fl. 1898. Cuaderno Primera Instancia 12. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 04:49:03.

faltaban recursos, advirtiendo «esas cantidades la sacamos nosotros, la interventoría en conjunto con el contratista, lógico, pero hacemos una valoración de la obra que falta y proyectamos lo que nos falta, cuánto va a costar y le informamos a la entidad»[56].

Así mismo, en punto al contrato adicional, aseveró que este fue firmado con las cantidades de obra que «preparó la interventoría y que le mandó el informe al supervisor de la gobernación», advirtiendo, además, que, si no se hubieran adicionados dichas cantidades, no podían haberse ejecutado las obras[57].

La existencia de los mencionados anexos también fue corroborada por Margarita Ángel Bernal como Secretaría de Infraestructura de la Gobernación de Antioquia, quien aseveró que los documentos adjuntos al respectivo estudio de oportunidad se presentaron y fueron tenidos cuenta para la correspondiente adición «porque es que eso era parte de los anexos que se llevaban al comité de contratación»[58].

Así, aun cuando en el plenario no obran los insumos adjuntados a los estudios de conveniencia del 7 de abril de 2007, quienes intervinieron en el proceso contractual dieron cuenta de la existencia del soporte que dispuso la adición del contrato objeto de reproche para suplir mayores cantidades

[56] Fl. 1871, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 04:43:17 ss.
[57] Fl. 1871, Cuaderno Primera Instancia 10. Diligencia del 14 de noviembre de 2023, registro 05:15:08 ss.
[58] Fl. 1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 03:54:19 ss.

de obra; incremento aprobado por el Comité Asesor de Contratación, como consta en el Acta del 11 de abril de 2007, allegada al proceso[59].

Y si bien el valor consignado en el estudio de conveniencia lo fue por $3.140.000.000, que finalmente se incrementó en $3.164.000.000, se insiste, tal incidencia, en consonancia con la defensa e incluso con la postura de la Fiscalía en sus alegaciones finales[60], no demandaban la suscripción de un contrato adicional.

Con dicho contexto y, a partir del acervo probatorio recaudado, la Sala no advierte relevancia penal en la conducta objeto de análisis, esto es, haber incluido dentro del contrato adicional No. 1 mayores cantidades de obra para ser canceladas al contratista, pues al tratarse de un negocio jurídico cuya forma de pago es por precios unitarios, el valor de este corresponde a las cantidades de obra verdaderamente ejecutadas, multiplicadas por el precio pactado en cada ítem; adición presupuestal estipulada desde el punto de vista técnico por al interventoría del proyecto, avalada jurídicamente por funcionarios de la Secretaría de Infraestructura y viabilizada por el Comité de Contratación del ente territorial, sin que se advierta vulneración a los principios de planeación y transparencia como lo pregonó la Fiscalía en su acusación.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 0366

---

[59] Fls. 78 ss. Cuaderno Fiscalía 5.
[60] Como más adelante se reseñará el contrato contó con una segunda adición por valor de $19.200.000.000, soportada en el estudio de conveniencia del 22 de mayo de 2007. Cfr. Fls. 231 ss. Cuaderno Fiscalia 3.

Y es que, en el evento de que surgiera la necesidad de incrementar dichas cantidades en atención al desarrollo de la ejecución de la obra, como en efecto aconteció, su pago no modificaba el objeto contractual, por el contrario, aseguraba la ejecución de la obra, fase contractual, en todo caso, ajena a las previstas en el artículo 410 del Código Penal.

Ahora bien, resulta pertinente resaltar que la intrascendencia penal del comportamiento cuestionado fue admitida incluso por el ente acusador en sus alegaciones finales, quien afirmó que ninguna afectación en materia contractual resultó de incluir reservas presupuestales en un contrato adicional, ni de ello se derivó irregularidad con relevancia penal frente a la descripción del aludido tipo penal, como en efecto concluyó esta Sala Especial.

Lo anterior no agota el estudio del Contrato Adicional No. 1, pues, aunque en un mismo instrumento se incorporaron el reajuste presupuestal destinado a cubrir mayores cantidades de obra y la pavimentación de los tramos K0+000 al K1+000 y K13+000 al K13+600, correspondientes a los sectores Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente, ambos componentes responden a supuestos distintos. El primero se relaciona con la necesidad de reconocer cantidades adicionales surgidas durante la ejecución del contrato principal, dentro de la lógica propia de una obra pactada a precios unitarios como ya se expuso; el segundo, a la inclusión expresa de dos sectores determinados para ser pavimentados, por valor de $831.000.000.

En cuanto a la adición del corredor vial, corresponde a la Sala establecer si la inclusión de los aludidos tramos mediante el contrato adicional No. 1 tuvo entidad suficiente para configurar, en el plano objetivo, el delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, por tratarse de una ampliación carente de planeación como lo pregona la Fiscalía, o si, por el contrario, lo acreditado corresponde a una modificación puntual de un contrato de obra vial, en el marco de la Troncal de la Paz, de igual naturaleza material y funcionalmente vinculada con el objeto de mejoramiento y pavimentación en un inicio pactado.

Para ello, procederá la Sala a establecer: ***i)*** cuál era el alcance físico y funcional del contrato de obra inicial, particularmente si la intervención contratada se circunscribía al sector Nuevo Oriente–Escarralao o si, por su formulación, documentos integradores y finalidad pública, podía comprender una lógica de corredor vial más amplia dentro de la Troncal de la Paz; ***ii)*** precisar la ubicación y naturaleza de los dos tramos adicionados, esto es, si el sector Zaragoza–Escarralao y el sector Caucasia–Nuevo Oriente constituían obras autónomas y ajenas al contrato inicial, o si correspondían a segmentos de pavimentación lineal, conexos y funcionalmente integrados al mismo corredor vial; ***iii)*** si la incorporación de esos dos tramos estuvo soportada en una necesidad real de conectividad, continuidad y culminación útil del proyecto, o si, como lo afirmó la Fiscalía, se trató de una ampliación carente de planeación.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Por último, y solo en caso de advertirse una irregularidad penalmente relevante, la Sala analizará si esta resulta atribuible a ANÍBAL GAVIRIA CORREA, por haber omitido sus deberes de vigilancia, orientación y control como gobernador y delegante de la actividad contractual, tal y como lo pregona la acusación.

En relación con el primer aspecto, se tiene que, mientras el contrato inicial 2005-CO-20-335 tenía por objeto el mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz en el tramo La Cruzada–Caucasia, sector Nuevo Oriente–Escarralao, el contrato adicional No. 1 incorporó dos tramos puntuales, el primero, del K0+000 al K1+000, correspondiente al sector Zaragoza–Escarralao, y el segundo, del K13+000 al K13+600, en el sector Caucasia–Nuevo Oriente, ambos descritos en el propio documento contractual como secciones que hacen parte de la Troncal de la Paz, correspondiendo así a pavimentaciones viales dentro del mismo contexto territorial y funcional del corredor, con un valor asignado de $831.000.000.

Conforme se desprende del caudal probatorio, el primer tramo, Zaragoza–Escarralao, comprendía una longitud de un kilómetro y tenía como finalidad pavimentar el acceso o conexión del municipio de Zaragoza con la Troncal de la Paz. Así lo explicó Luis Fernando Solarte en declaración del 21 de febrero de 2025, al señalar que uno de los sectores correspondía «al K0 más 00 al inicio y al K1 más 00», esto es, «un kilómetro faltante por pavimentar», identificado

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

geográficamente como *Zaragoza–Escarralao*. De manera que, aunque la Fiscalía lo ubicó por fuera del sector inicialmente contratado, su función material consistía en completar la conectividad de uno de los municipios vinculados al corredor. Como lo precisó el mismo testigo al señalar que, respecto de los dos tramos adicionados, «uno estaba inmerso dentro del contrato y el otro tenía conectividad, conexidad, unión».

El segundo tramo, Caucasia–Nuevo Oriente, comprendía seiscientos metros y fue identificado en el Contrato Adicional No. 1 como el sector K13+000 al K13+600, fue referido igualmente por Luis Fernando Solarte como uno de los segmentos incorporados mediante ese instrumento [61] . Aunque el documento contractual no contiene una descripción topográfica detallada, su delimitación permite ubicarlo en la zona de aproximación a Nuevo Oriente, dentro del mismo corredor vial. Esta comprensión se fortalece con lo declarado por José Ignacio Narváez, quien afirmó que «el tramo de 600 metros estaba metido entre dos tramos que estábamos ejecutando», de manera que no se trataba de una obra aislada o ajena al proyecto, sino de un segmento destinado a completar la continuidad práctica entre sectores ya intervenidos[62].

A ello se suma lo expresado por Solarte, quien, al explicar la pertinencia de la pavimentación, señaló que las

[61] Fl. 2313. Cuaderno Primera Instancia 12. Declaración del 21 de enero de 2025, registro 01:33:02 ss.
[62] Fl. 2313. Cuaderno Primera Instancia 12. Declaración del 21 de enero de 2025, registro. 00:44:41 ss.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

condiciones geográficas, topográficas, geológicas y climáticas de la zona hacían inconveniente que, dentro de un corredor destinado al tránsito de vehículos pesados, el recorrido desembocara en un tramo totalmente destapado que dificultara el acceso o la movilidad, lo que muestra la prolongación de las actividades hacia un sector que hacía parte del trazado global de la Troncal.

De cara al proyecto original, ambos tramos tenían una doble lectura, formalmente ampliaban el alcance físico del contrato principal, pues incorporaban sectores que no estaban expresamente comprendidos en el objeto inicial, pero se mantenían asociados a la misma finalidad pública de mejorar y pavimentar la Troncal de la Paz, ya que su ejecución permitía dar continuidad, acceso y utilidad efectiva al corredor vial intervenido. Por su parte, desde el punto de vista métrico, el contrato inicial comprendía la intervención de 43 kilómetros y 260 metros de la Troncal de la Paz, mientras que el contrato adicional No. 1 incorporó 1 kilómetro y 600 metros adicionales; en consecuencia, representó una ampliación física aproximada del 3,7 % respecto de la longitud inicialmente contratada.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

En este punto, es importante precisar que, aunque la Fiscalía situó el origen del contrato adicional No.1 en el estudio de conveniencia del 10 de abril de 2007[63], lo cual explica su contrariedad con los valores establecidos en dicho instrumento contractual, esto es, $3.164.000.000 para

[63] Fl.80, Cuaderno Fiscalía 13.

reservas presupuestales y $831.000.000 correspondiente a la construcción de los tramos reseñados, en el curso del proceso se demostró que, lo atiente a esta última cifra, se enmarcó en el análisis efectuado por la administración acerca de la necesidad de conectividad de cabeceras municipales aledañas a la Troncal de la Paz, aspectos que sí fueron desarrollados en el análisis de conveniencia y oportunidad del 22 de mayo de 2007.

En efecto, al ser cuestionada por las adiciones contractuales objeto de reproche, Margarita María Ángel Bernal precisó que el Comité Asesor conoció dos adiciones:

> *Nosotros al comité de contratación llevamos dos adiciones, sé que llevamos una en abril y otra la llevamos como en el mes de mayo, digamos que la adición que nosotros llevamos en el mes de abril era por mayores cantidades de obra, esa era una y después llevamos otra en el mes de mayo, era para la conectividad de lo que eran los municipios de Zaragoza y de El municipio de El Bagre.*
>
> *(...) en el contrato adicional 1, entonces aparece la conexión con Zaragoza, si eso se hizo en mayo (...)*
>
> *Las mayores cantidades de obra se llevaron al contrato adicional, pues a ver las esas mayores cantidades de obra... uno en la liquidación del contrato las puede pagar o en otro momento, o sea no se requieren de esas formalidades plenas, pero yo creo que sí lo hicimos, lo hicimos, precisamente pues como para tener transparencia y el manejo de esos elementos y, por eso, pues eso se llevó al comité de contratación y se hizo dentro del contrato. Las otras dos obras, pues eran partes complementarias, eran obras que no se habían contemplado en el objeto inicial del contrato, pero que servían para mejorar la condición de utilidad del proyecto*[64].

[64] Fl.1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 02:33:10 ss.

Dicha lectura coincide con las alegaciones que la defensa ha presentado desde la fase de instrucción y nuevamente en el juicio, según las cuales la adición de los $831.000.000 estuvo soportada en el análisis de conveniencia y oportunidad del 22 de mayo de 2007, así como en la aprobación del Comité de Contratación el 23 de mayo de 2007.

En ese contexto, la crítica de la Fiscalía según la cual el estudio de conveniencia y oportunidad del 10 de abril de 2007 resultaba insuficiente por no desarrollar de manera específica la totalidad de las intervenciones que posteriormente fueron ejecutadas, pierde fuerza al analizar la situación a la luz del estudio del 22 de mayo del mismo año, donde se consignó la necesidad de culminar los accesos de las cabeceras municipales aledañas a la Troncal de la Paz, particularmente El Bagre y Zaragoza, dentro del programa de vías para la equidad y la integración; se explicó la conveniencia de mantener al contratista que ya se encontraba instalado en la obra, con equipos, personal e infraestructura operativa; se precisó el valor de la adición y su incidencia porcentual frente al contrato inicial y se evaluaron los riesgos de no adelantar la actuación.

En materia presupuestal se identificaron las fuentes de financiación y se señaló que se requería adicionar a los $3.140.000.000 previamente autorizados, el valor del contrato inicial en $19.120.000.000, para un total de $22.260.000.000, equivalente al 47% del valor inicial del

contrato, expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Además, se indicó que la adición se encontraba amparada en rubros SAP incluidos en el presupuesto de la vigencia, por $8.320.000.000, y en recursos de crédito autorizados por la Asamblea Departamental, por $10.800.000.000, previsión que se articula con la existencia de una apropiación presupuestal asociada al proyecto Troncal de la Paz, respaldada en los CDP 360000231 y 360000344.

Ahora, ciertamente, el cuerpo principal del estudio no desarrolló de manera amplia la ubicación específica de los dos tramos, que luego fueron incorporados mediante el contrato adicional No. 1, ni explicó con detalle por qué esos segmentos no habían sido incluidos desde el proceso licitatorio inicial; su función fue más amplia, al establecer la necesidad de conectar a Zaragoza y El Bagre con la Troncal de la Paz, justificar la conveniencia de adelantar la actuación con el contratista que ya ejecutaba el proyecto, prever las condiciones económicas generales de la adición, identificar sus fuentes de financiación y advertir los riesgos de no realizarla, entre ellos, el mayor tiempo de espera para la comunidad, la necesidad de un nuevo proceso contractual y el eventual incremento del valor de la obra por variaciones del mercado, sin que la ausencia de un mayor desarrollo configuré *per se* una infracción penalmente relevante al principio de planeación.

Y es que los tramos no introducían una actividad extraña, autónoma o materialmente diversa, sino pavimentaciones de la misma Troncal de la Paz, orientadas a completar su continuidad, acceso y utilidad práctica. Así, la exigencia de motivación no podía valorarse con el mismo rigor que sería predicable de una obra independiente, de distinta naturaleza técnica o sin relación funcional con el contrato inicial, en tanto, al tratarse de una ampliación puntual de pavimentación dentro del mismo corredor vial, cuyo incremento físico representó aproximadamente el 3,7 % de la longitud inicialmente contratada, en criterio de la Sala, su justificación se satisface con los estudios y demás elementos que lo rodearon.

La definición técnica de la forma de satisfacer esa necesidad consistió en continuar la ejecución con el contratista que ya se encontraba instalado en el proyecto, quien contaba con los equipos requeridos, personal técnico y operativo e instalaciones necesarias para garantizar la culminación de las obras a los mismos costos inicialmente contratados y si bien en sus alegaciones la Fiscalía reprochó que tal motivación lo que hizo fue privilegiar al consorcio constructor, ello no resulta ilegítimo cuando se trata de una adición conexa a un contrato de obra pública en ejecución, pues la continuidad del contratista representaba una razón de economía, coordinación operativa, eficiencia administrativa y pronta puesta en servicio de la vía.

SALA DE CASACIÓN PENAL - PRIMERA INSTANCIA 00403

La Sala no desconoce que la sola presencia del contratista en el sitio de la obra no habilita la asignación de cualquier nueva prestación contractual; pero, en este caso, esa circunstancia no apareció aislada, sino unida a la naturaleza de los trabajos adicionados, a su carácter vial, a su relación con la Troncal de la Paz, a la necesidad de culminar la obra para la comunidad y al hecho de que el contrato se ejecutaba bajo una modalidad que admitía modificaciones dentro del límite previsto por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

En materia económica, la Sala advierte que la discusión relacionada con los dos tramos no puede confundirse con el valor total del contrato adicional No. 1, pues de los $3.995.000.000 incorporados mediante ese instrumento, solo $831.000.000 correspondían específicamente a la pavimentación de los sectores Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente, suma que representaba apenas el 1,99 % del valor inicial del contrato 2005-CO-20-335, fijado en $41.663.432.778; así, desde el punto de vista cuantitativo, la adición de esos tramos se mantuvo en una proporción reducida frente al contrato principal y dentro del margen permitido por el artículo 40 de la Ley 80 de 1993; que no habilita alterar el objeto inicialmente adjudicado, pero cuyo valor sí contribuye a valorar la entidad material y económica de la modificación examinada.

Desde luego, el respeto del límite porcentual no agota el análisis, pues una adición puede ser objetivamente

improcedente si encubre una obra autónoma o altera sustancialmente el objeto inicial; sin embargo, en este caso, la incorporación de los tramos no comportó una sustitución del contrato ni la introducción de una infraestructura de naturaleza diferente, sino la extensión puntual de una obra de pavimentación sobre sectores del mismo corredor, descritos en el propio contrato adicional. Por su parte, el análisis de riesgos también resulta compatible con esa conclusión, en tanto valoró la conveniencia de preservar la continuidad contractual, evitar mayores costos y permitir la pronta puesta en servicio de la Troncal de la Paz.

La Fiscalía interpretó tal justificación como una forma de eludir las formalidades de selección objetiva y transparencia, pero esa lectura no se impone necesariamente frente a los dos tramos aquí examinados, porque la actuación versó respecto de segmentos de pavimentación conexos con la misma vía, de igual naturaleza material y funcionalmente dirigidos a completar el corredor; en ese contexto, acudir a la adición contractual no constituía un mecanismo fraudulento de adjudicación directa, sino una alternativa jurídicamente posible dentro del régimen de modificación de los contratos estatales, siempre que se mantuviera la relación con el objeto y no se superara el límite legal.

En este punto, la Sala no desconoce que, según la Fiscalía, los sectores Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente eran conocidos desde la etapa de planeación y no fueron incluidos en el alcance inicial del proceso licitatorio;

sin embargo, esa circunstancia no conduce a predicar la tipicidad objetiva del delito materia de acusación, pues en obras públicas de infraestructura vial la disponibilidad presupuestal inicial puede determinar razonablemente el alcance inmediato de la intervención, sin que ello impida que, una vez obtenidos nuevos recursos, la administración amplíe la ejecución dentro del mismo corredor, siempre que la modificación conserve relación material y funcional con el objeto contratado, respete los límites legales de adición y no encubra una obra autónoma o sustitutiva del contrato principal.

INSTANCIA 2020

La planeación contractual no exige que la administración ejecute desde el inicio la totalidad de las obras deseables o útiles para un corredor vial, sino que defina un objeto cierto, viable y financiable con los recursos disponibles al momento de adelantar el proceso de selección; por ello, cuando se trata de proyectos de conectividad territorial cuya ejecución puede desarrollarse progresivamente, la decisión de priorizar inicialmente el eje principal de la vía y, posteriormente, adicionar tramos conexos al obtener disponibilidad presupuestal adicional, no implica el desconocimiento de los principios de planeación, transparencia o selección objetiva, siempre que la adición se mantenga dentro de la lógica del contrato original.

Desde esa perspectiva, el reproche según el cual los tramos pudieron ser conocidos desde el comienzo pierde fuerza cuando se advierte que su no inclusión inicial podía

obedecer a una decisión de priorización presupuestal, no a un propósito de eludir la licitación pública; la administración podía concentrar los recursos disponibles en el mejoramiento y pavimentación del tramo principal Nuevo Oriente–Escarralao y, una vez obtenida financiación adicional, incorporar segmentos que guardaban continuidad, conexidad y unidad funcional con la obra en ejecución, sin que ello implicara necesariamente la celebración de un nuevo contrato.

Ahora bien, que la obtención posterior de recursos, como quedó acreditado[65], permitiera ampliar puntualmente la intervención no significa que, de no haberse recibido esa financiación adicional, el contrato inicial hubiera perdido sentido, funcionalidad o aptitud para cumplir su finalidad pública, pues precisamente la correcta priorización presupuestal implicaba ejecutar primero el eje principal de la Troncal de la Paz, esto es, la obra viable y financiable con los recursos disponibles, de modo que el contrato 2005-CO-20-335 conservaba autonomía funcional y capacidad de servicio aun sin los tramos adicionados; lo que ocurrió con el contrato adicional No. 1 fue que, ante la disponibilidad de nuevos recursos, la administración extendió razonablemente la intervención hacia segmentos conexos que incrementaban la

[65] Cfr. Estudio de conveniencia y oportunidad del 22 de mayo de 2007, en el que se identificaron como fuentes de financiación de la adición los rubros SAP incorporados al presupuesto de la vigencia por $8.320.000.000 y los recursos de crédito autorizados por la Asamblea Departamental por $10.800.000.000; declaración de Nadia Maryori Maya Lopera, rendida el 15 de noviembre de 2023, registro 00:56:35 ss., quien señaló que las solicitudes de adición presupuestal fueron aprobadas por el Comité Asesor de Contratación; e intervención de ANÍBAL GAVIRIA CORREA, quien explicó que el alcance inicial de la Troncal de la Paz estuvo condicionado por limitaciones presupuestales y que, al disponerse de recursos adicionales, se avanzó en la conexión de las cabeceras municipales con el corredor vial.

utilidad, continuidad y acceso del corredor, sin que esa mejora posterior permita afirmar que la obra inicialmente contratada fuera incompleta, inútil o carente de objeto.

La planeación contractual, como lo reconoce la Sala debe preceder la actuación administrativa y estar soportada en elementos serios, verificables y contemporáneos al trámite. En este caso, la explicación sobre la no inclusión inicial de los tramos no surgió de una reconstrucción ex post, sino del contexto presupuestal del proyecto que determinó el alcance de las obras inicialmente contratadas, del estudio de conveniencia del 22 de mayo de 2007, de la autorización impartida por el Comité de Contratación y de la identificación contractual de los sectores a pavimentar como integrantes de la Troncal de la Paz, presupuestos probatorios que no dan cuenta que la administración hubiera excluido deliberadamente esos sectores del proceso inicial para eludir la selección objetiva y asignarlos posteriormente al mismo contratista.

La suficiencia de la justificación contenida en el estudio del 22 de mayo de 2007 no puede apreciarse únicamente a partir de su extensión literal, sino en conjunto con la prueba testimonial que explicó la lógica técnica, funcional e institucional de la adición; en ese plano, se destaca la declaración de Nadia Maryori Maya Lopera, quien ubicó el estudio dentro de la Dirección de Desarrollo y Evaluación Contractual de la Secretaría de Infraestructura, permitiendo entender que la adición fue concebida como una actuación

propia del proyecto vial en ejecución, no como una contratación autónoma o extraña al contrato principal[66].

La misma testigo Maya Lopera explicó que, cuando la administración solicitó la conexión de las vías de acceso a las cabeceras municipales de El Bagre y Zaragoza, se elaboraron estimaciones presupuestales aproximadas sobre los kilómetros a intervenir[67] y, una vez se autorizó avanzar en esa solución complementaria, se inició el ejercicio de planeación correspondiente, con fases y ajustes que condujeron a valores inferiores a los inicialmente proyectados. Su declaración ubica la incorporación de los tramos a la conectividad de cabeceras municipales.

Esa comprensión se concreta con lo declarado por José Ignacio Narváez, quien precisó que la pavimentación del acceso de un kilómetro permitió conectar a Zaragoza con la Troncal de la Paz, mejorando las condiciones de movilidad y acceso. De esta manera, valorados conjuntamente, concluye la Sala que los tramos Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente, aunque ampliaron el alcance físico del contrato inicial, estuvieron asociados a una finalidad de conectividad, continuidad y utilidad funcional de la Troncal de la Paz.

El testimonio de Juan Diego Londoño Correa, rendido

[66] Fl. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 00:36:18 ss.
[67] Fl. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 01:12:32 ss.

desde la perspectiva de la interventoría, resulta particularmente significativo porque permite comprender que la adición no surgió como una decisión aislada de la administración ni como una ampliación caprichosa del contrato, sino dentro de la dinámica ordinaria de una obra pública ejecutada a precios unitarios, en la que la verificación de campo puede revelar cantidades, ajustes o necesidades complementarias para culminar adecuadamente el proyecto; en ese sentido, explicó que la Secretaría de Infraestructura les solicitó realizar el cálculo de las cantidades de obra de esos tramos y que, a partir de ese estudio, surgió la adición contractual, precisando que «*nosotros hicimos un, unas estimaciones con base en la topografía que realizamos a los tramos y esa información se la aportamos a la Gobernación por la solicitud de ellos*»[68], lo que conecta el contrato adicional con la función técnica propia de la interventoría, encargada de constatar las condiciones reales de ejecución, proyectar las necesidades derivadas de la obra y ponerlas en conocimiento de la entidad contratante, y da cuenta que la modificación tuvo soporte técnico-operativo y no correspondió a una contratación autónoma desprovista de relación con el objeto principal.

Así se reitera, Solarte explicó que los segmentos correspondían al K0+000–K1+000 y al K13+000–K13+600, y que guardaban relación de continuidad, conexidad y unión con la obra principal, mientras que Narváez precisó que el

[68] Fl. 1871. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023 registro 03:53:23 ss.

tramo de seiscientos metros permitía completar el corredor entre sectores ya intervenidos y que la entrada a Zaragoza facilitaba la conexión de ese municipio con la Troncal de la Paz; declaraciones que permiten establecer la realidad material de la obra.

En el plano jurídico e institucional, los testimonios de Marta Lucía Acevedo Pérez, Óscar Orlando España Pulido, Jesús Antonio Ruiz Ramírez, Juan Esteban Calle Restrepo, Pedro Juan González Carvajal y Héctor Fabio Vergara Hincapié complementan esa conclusión[69], pues muestran que las modificaciones contractuales transitaban por una estructura funcional distribuida entre la Secretaría de Infraestructura, sus áreas técnicas y jurídicas, la interventoría, el Comité Asesor de Contratación y las instancias presupuestales y de planeación; su importancia no radica en que hubieran explicado físicamente cada tramo, sino en que permiten descartar que la adición hubiera surgido de una determinación informal, caprichosa o personal del gobernador.

Finalmente, la versión de GAVIRIA CORREA resulta coherente con este espectro probatorio, en cuanto explicó

[69] Marta Lucía Acevedo Pérez, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:01:10 ss.; Óscar Orlando España Pulido, F. 1871. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 00:21:13 y 02:01:08; Jesús Antonio Ruiz Ramírez, F. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 03:59:09, 04:02:36 y 04:04:33; Juan Esteban Calle Restrepo, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 00:32:16 y 01:05:57; Pedro Juan González Carvajal, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:06:15, 02:08:01, 02:11:58, 02:12:16, 02:13:54 y 02:19:19; y Héctor Fabio Vergara Hincapié, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 03:53:52, 04:02:06, 04:32:24, 05:04:15, 05:11:09, 05:26:54 y 05:37:25.

que la Troncal de la Paz era concebida como eje estructurante de conectividad del Bajo Cauca, que inicialmente se priorizó la vía principal por limitaciones presupuestales y que, una vez obtenidos recursos adicionales, resultaba razonable avanzar en la conexión de cabeceras municipales con el corredor; explicación que no sustituye los soportes técnicos ni convierte en lícita la modificación, pero sí ofrece un marco racional para comprender que la incorporación posterior de los tramos respondió a una lógica de ejecución progresiva, continuidad vial y utilidad pública.

En conclusión, la Sala advierte que el reproche de la Fiscalía parte de un dato cierto: los tramos Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente no hicieron parte del alcance físico inicialmente licitado y su incorporación posterior fue justificada mediante un estudio de conveniencia breve, que pudo ofrecer un mayor desarrollo sobre la ubicación específica de los segmentos, las razones de su exclusión inicial y el detalle de los ítems de obra; sin embargo, esa constatación no basta para afirmar, en el plano objetivo, la configuración del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales.*

Lo relevante, para efectos penales, es que la prueba no muestra que el contrato adicional No. 1 hubiera encubierto una obra autónoma, materialmente extraña o sustitutiva del contrato principal, en contravía de los principios de la contratación estatal. A su turno, lo que evidencia es la incorporación puntual de dos segmentos de pavimentación

de la misma Troncal de la Paz, orientados a preservar la continuidad, acceso y funcionalidad del corredor vial; conclusión que se refuerza con la dimensión física y económica de la adición.

Tampoco puede perderse de vista que la planeación contractual no exige ejecutar desde el inicio todas las obras posibles, deseables o útiles para un corredor vial, sino estructurar un objeto cierto, viable y financiable con los recursos disponibles al momento del proceso de selección; por ello, en proyectos de conectividad territorial susceptibles de ejecución progresiva, la decisión de priorizar inicialmente el tramo principal y, con posterioridad, adicionar segmentos conexos al obtener recursos adicionales, no implica *per se* la elusión de la licitación pública ni el desconocimiento de los principios de planeación, transparencia o selección objetiva, siempre que la modificación conserve unidad material y funcional con el objeto contratado y respete los límites legales aplicables.

En esa línea, la Sala no aprecia que la fundamentación de los tramos adicionados deba reducirse al contenido literal del estudio del 22 de mayo de 2007, ni mucho menos que su falta de detalle individualizado agote el juicio de planeación, en tanto ofreció el marco general de necesidad, conectividad y financiación para las obras de acceso a las cabeceras municipales, el Comité de Contratación autorizó la adición correspondiente; el trámite fue precedido de revisión institucional sobre viabilidad, CDP y el propio contrato

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

adicional No. 1 identificó los tramos como sectores integrantes de la Troncal de la Paz, lo que permite concluir que la incorporación de las pavimentaciones fue una extensión puntual del proyecto vial, discutible en su suficiencia administrativa, pero sin alcanzar la entidad necesaria para configurar una infracción penalmente relevante del deber de planeación.

En definitiva, frente a la incorporación de los tramos Zaragoza–Escarralao y Caucasia–Nuevo Oriente como de las reservas presupuestales mediante el Contrato Adicional No. 1, la Sala no encuentra acreditada la tipicidad objetiva del delito de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales*, razón por la cual, campea la postulación defensiva, lo que llevará a emitir sentencia absolutoria a favor de ANÍBAL GAVIRIA CORREA por este cargo.

Ahora bien, aun si en gracia de discusión se estimara superado el examen de tipicidad objetiva respecto del Contrato Adicional No. 1, tal y como se advirtió en el acápite precedente, en el plenario ha quedó demostrada la debida diligencia del entonces mandatario departamental CORREA GAVIRIA frente a la actuación de su delegataria, de modo que tampoco resulta avante la atribución de responsabilidad penal como consecuencia de un supuesto incumplimiento de los deberes de control y vigilancia que le correspondía ejercer en el proceso contractual reprendido como se analizará en detalle en el apartado que sigue.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

iii) En el trámite y celebración del Otrosí No. 2 al contrato 2005-CO-20-335, del 27 de diciembre de 2007

En relación con el *Otrosí* No. 2, mediante el cual se incorporó el diseño y construcción del puente sobre el río Nechí, en el sitio Palizadas, la Sala advierte una situación sustancialmente distinta a la analizada frente al anticipo, la habilitación de los dos tramos inicialmente no contemplados, así como las mayores cantidades de obra concretadas en el contrato adicional No 1.

El punto de discusión no se erige en negar que el puente hubiese sido conveniente o socialmente provechoso, sino en determinar si esa necesidad podía ser atendida mediante un *otrosí* al contrato de pavimentación de la Troncal de la Paz, o si, por el contrario, se exigía la apertura de un proceso contractual autónomo, como lo pregona la tesis acusatoria.

La defensa destacó que la construcción del puente resolvió un problema histórico de conectividad, facilitó el acceso del municipio El Bagre a la Troncal de la Paz, mejoró la movilidad regional, redujo tiempos y riesgos de desplazamiento, y produjo un impacto social y económico positivo. Incluso, expuso que adelantar un nuevo proceso contractual habría implicado mayores costos, retrasos significativos y, eventualmente, la frustración práctica de la obra, dadas las condiciones administrativas, presupuestales y territoriales en que se desenvolvía el proyecto.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Ciertamente, los testimonios de Gumersindo Flórez[70], Jorge Iván Valencia[71], Víctor Darío Perlaza Hinestróza[72], Félix Olmedo Arango Correa[73] y Santiago Cardona Múnera[74] coincidieron en destacar que la construcción del puente sobre el río Nechí produjo un impacto social, sanitario, económico y territorial significativo para la subregión del Bajo Cauca. En términos generales, señalaron que antes de la obra, la conexión de El Bagre con la Troncal de la Paz y con municipios como Caucasia y Zaragoza era precaria, lenta y riesgosa, pues dependía de vías en mal estado y del cruce del río mediante ferry, sujeto a horarios limitados y condiciones climáticas que afectaban especialmente el traslado de pacientes, mujeres gestantes, estudiantes, mercancías y productos básicos, mientras que ahora, con el puente se redujeron los tiempos de desplazamiento, se facilitó el acceso a servicios de salud y educación, se dinamizó el comercio, se permitió el tránsito permanente de vehículos y carga, y se integró de manera efectiva a comunidades históricamente aisladas, al punto que la obra fue presentada como una solución material a un antiguo problema de conectividad regional.

Para la Sala, tales aspectos revelan que el puente atendió una necesidad real de la comunidad y, en términos materiales, produjo un beneficio público relevante. Sin embargo, desde ya adelanta que esa utilidad no bastaba para

[70] Alcalde del municipio de El Bagre – Antioquia para el periodo 2008-2011.
[71] Alcalde de Caucasia, Antioquia, para el periodo 2008-2011.
[72] Alcalde de Zaragoza para el periodo 2008-2011 y 2020-2023.
[73] Alcalde encargado del municipio de Caucasia para el periodo 2020-2021.
[74] Vicepresidente de Operaciones en Colombia de la compañía Mineros S.A.

habilitar su asignación directa al mismo contratista, cuando la prestación incorporada desbordaba el objeto inicialmente contratado, alterando su esencia[75], con lo que se soslayaron las disposiciones que rigen la contratación estatal.

Y es que el interés general no se satisface únicamente con la ejecución final de una obra útil, sino también con la observancia de los procedimientos que garantizan transparencia, planeación, concurrencia, selección objetiva y protección del patrimonio público, de modo que, la finalidad loable de conectar a una comunidad no podía sustituir el cumplimiento de las reglas que gobiernan la escogencia del contratista.

Al margen de la indiscutible utilidad social que reportó la construcción del puente para las comunidades de la subregión del Bajo Cauca, especialmente para el municipio de El Bagre, como lo declararon los burgomaestres y otros funcionarios conocedores de la historia reciente de esta región (antes y después de la construcción de la obra), lo cierto es que dicha contratación desbordó el ámbito material del contrato 2005-CO-20-335, cuyo objeto fue el mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, tramo La Cruzada–Caucasia, sector Nuevo Oriente–Escarralao, en tanto el *Otrosí* No. 2 —*cuyo trámite y celebración es reprochado por*

[75] Cfr. CSJ, SP18532-2017, 8 nov 2017, rad.43263, en la que se precisó "*De otro lado, la Sala desecha el argumento de esta declarante relativo a que estuvo de acuerdo con la adición porque los estudios generales contemplaban como uno de los fines del proyecto construir un parque histórico, y el contrato no contenía ningún ítem relacionado con ese componente; dado que si bien es cierto que esa finalidad hizo parte de los análisis previos no era lo relevante para autorizar la adición, lo trascendente era verificar si la nueva construcción modificaba o no la esencia del objeto contractual*".

el ente acusador— incorporó una prestación diferente, a saber, el diseño y construcción de un puente sobre el río Nechí, orientado a conectar la cabecera municipal de El Bagre con la Troncal de la Paz mediante la vía Escarralao–Palizadas, obra de naturaleza, complejidad técnica y localización distinta a la inicialmente contratada.

Tal como lo dijo la Fiscalía, así lo revelan, entre otros aspectos, que para diciembre de 2007 no existieran diseños y que estos hubieran empezado a estructurarse con posterioridad, durante el año 2008;[76] que se requirieran estudios especializados distintos a los propios de una obra de pavimentación, como cálculos estructurales, estudios hidráulicos, geológicos, geotécnicos y validaciones técnicas propias de una estructura mayor; y que la ejecución misma del puente implicara acudir a conocimientos especializados distintos de los exigidos para el mejoramiento y pavimentación vial, al punto que el contrato terminó suspendiéndose mientras la interventoría revisaba los diseños.

Para la Sala, el *Otrosí* No. 2 no correspondía a una actividad accesoria o complementaria del objeto original, sino a una obra nueva, dotada de individualidad técnica, funcional y contractual, cuya deficiencia en la planeación no radica, en estricto sentido, en la inexistencia del diseño final, sino en la insuficiente de estudios que permitiera prever y

[76] Asunto que declaró la servidora de la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia Edir Amparo Graciano Gómez el 4 de septiembre de 2019. Fl. 198-215 Cuaderno de Anexos 1 de la Fiscalía.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

justificar su necesidad dentro del proyecto de la Troncal de la Paz, su alcance y características esenciales, y sustentar razonablemente el valor y el plazo asignados para su diseño y construcción.

Esta fue, en lo sustancial, la conclusión expuesta por Edir Amparo Graciano Gómez, Directora de Desarrollo y Evaluación Contractual de la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia, quien afirmó que para el 27 de diciembre de 2007 no se habían adelantado los estudios de batimetría, hidráulica, cimentaciones y geotecnia necesarios para establecer la solución estructural, y que al ingresar a la Gobernación, el 6 de febrero de 2008, todavía no existían diseños del puente, lo que se desarrolló durante dicha anualidad, a medida que se agotaban los diferentes estudios técnicos, y que solo cuando estuvieron listos y fueron revisados por la interventoría, hacia el 30 de julio de ese año, pudo reiniciarse el contrato[77].

Al revisar la documentación, esa testigo consideró que la obligación de diseñar y construir el puente «debió de contar, como mínimo, con unos estudios previos que definieran el origen del valor y alcance del puente que se pretendía construir», de modo que se pudieran definir las condiciones para someter el proyecto a consideración de posibles oferentes, apreciación con la que concuerda esta Corporación, pues, en lugar de surtirse esa fase previa de estructuración, se atribuyó al contratista del contrato 2005-

[77] Fl. 198 ss., Cuaderno Fiscalía Anexo 1.

CO-20-335, la responsabilidad de diseñar y construir el puente, con un valor y un plazo previamente determinados.

La misma deponente manifestó que el proyecto se concibió «sin estudios previos, sin diseños previos que soportaran el valor real de la obra a construir», lo que, acompasado con el objeto del *otrosí*, se expresa en la ausencia de estudios, anteproyectos o soportes técnicos mínimos que permitieran dimensionar la obra, establecer su costo probable —*incluso con el rubro de diseño*— y justificar su incorporación al contrato de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz.

Aunque los estudios de conveniencia y oportunidad daban cuenta de una necesidad de conectividad regional y de la disponibilidad de recursos para atenderla, ello no suplía la estructuración técnica, jurídica y económica mínima exigible para incorporar por esta vía el diseño y la construcción del puente sobre el río Nechí, pues, sin que fuera necesario contar anticipadamente con diseños definitivos, su envergadura demandaba contar con estudios previos suficientes para sustentar la necesidad específica de la obra dentro de la Troncal de la Paz, así como los criterios objetivos de comparación que debían orientar la selección del contratista, incluso, la justificación de contratar el diseño y la construcción en un solo bloque, aspectos que no logran vislumbrarse en su tramitación.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

Como lo dijo la Fiscalía, esta deficiencia de planeación se advierte con mayor claridad al confrontar el estudio de conveniencia y oportunidad del 22 de mayo de 2007 con el objeto finalmente incorporado mediante el Otrosí No. 2. Mientras aquel estudio aludía a la adición en valor del contrato de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, a la culminación de los accesos de las cabeceras municipales de El Bagre y Zaragoza y, de manera específica, a la pavimentación del acceso a la cabecera municipal de El Bagre, el *otrosí* terminó contratando el diseño y construcción de un puente sobre el río Nechí.

Una cosa es ampliar la pavimentación de segmentos o accesos viales vinculados al corredor, como ocurrió con los tramos del contrato adicional No. 1, y otra muy distinta incorporar una estructura de paso sobre un río, con la complejidad técnica y funcional que comporta. De allí que el estudio del 22 de mayo lo que hace es confirmar la infracción contractual en materia de planeación, en tanto estaba orientado a una solución tangencialmente distinta a la estructuración integral de un puente.

Esta conclusión encuentra respaldo en lo declarado por Elías Correa Villa, integrante del personal de la firma interventora DIN-SEDIC, quien precisó que los estudios geotécnicos de una pavimentación difieren de los requeridos para un puente, pues estos últimos demandan perforaciones profundas y ensayos especializados[78]; también con lo dicho

[78] Fl. 253 ss., Cuaderno Fiscalía Anexo 1.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

por el director de la interventoría Juan Diego Londoño Correa, quien indicó que el diseño estructural debió remitirse a un especialista, en tanto esa no era la especialidad del Consorcio *Troncal de la Paz*[79] y por los integrantes del contratistas Luis Fernando Solarte Viveros quien dio cuenta de la necesidad de acudir a profesionales y firmas especializadas en estructuras, hidráulica, geología, geotecnia, tensionamiento y pilotaje[80].

En ese sentido, la incorporación del puente no podía tratarse como una simple extensión natural del contrato de pavimentación, pues implicaba asumir una prestación autónoma, de mayor complejidad técnica y con requerimientos especializados que no habían sido objeto del proceso licitatorio inicial, ni integraban las condiciones bajo las cuales se evaluó la idoneidad de los oferentes. La circunstancia de que el contratista pudiera acudir a especialistas, subcontratistas o asesores técnicos para ejecutar esa nueva prestación, no eliminaba la necesidad de que la administración promoviera un proceso de selección propio, en el que se verificaran desde el inicio las condiciones técnicas, económicas y jurídicas exigibles para el diseño y construcción de una obra de esa naturaleza.

A la misma conclusión se arriba desde la lectura de la cartografía incorporada al expediente.

---

[79] Fl. 1871. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 04:10:58 ss.
[80] Fl. 1898. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023. registro 02:04:48 ss.

Las planchas allegadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi —IGAC—,[81] a solicitud de la Fiscalía, con el propósito de identificar la ubicación de los objetos principales del contrato 2005-CO-20-335 y de la construcción del puente sobre el río Nechí, evidencian que el contrato original se proyectaba sobre la Troncal de la Paz, en el corredor La Cruzada—Caucasia, sector Nuevo Oriente—Escarralao, mientras que el puente se localiza en un eje distinto, hacia Palizadas y El Bagre, por fuera de la continuidad física del tramo inicialmente licitado.

Esta lectura coincide con lo advertido por la Contraloría, en cuanto determinó que el puente sobre el río Nechí se encontraba por fuera de la Troncal de la Paz, a una distancia aproximada de doce (12) kilómetros, y que su objeto —*conectar el municipio de El Bagre con dicha troncal*— no fue mencionado en el pliego de condiciones ni en el contrato inicial[82].

Conforme la testimonial, se comprende que la construcción del puente redujo de manera significativa el recorrido entre El Bagre y la Troncal de la Paz, con lo cual mejoraron las distancias y rutas de conexión existentes en la zona. Sin embargo, esa ventaja confirma que su finalidad era optimizar la conectividad de ese municipio con la red vial regional y no completar, intervenir o hacer transitable el tramo objeto del contrato principal. Por ello, el puente no

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

[81] Fl.389 ss., Cuaderno Fiscalía 4.
[82] Fls. 1 ss., Cuaderno Fiscalía 1.

podía ser entendido como un complemento natural de la pavimentación contratada, sino como una infraestructura autónoma, situada en un corredor diferente y orientada a una finalidad de conectividad disímil.

No puede obviarse que, el municipio de El Bagre ya contaba con conexión a la red vial regional mediante la vía Zaragoza–El Bagre, si bien más extensa, menos eficiente y, en efecto, la construcción del puente redujo sustancialmente esa distancia —*de aproximadamente 37,3 kilómetros a cerca de 11,1 kilómetros*—[83], ello explica su conveniencia social y territorial; no obstante, dicha circunstancia no demuestra que su construcción pudiera entenderse comprendida, sin más, dentro del contrato de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz.

Concluye así la Sala que la obra no era indispensable para transitar el corredor contratado, ni para completar la pavimentación de la Troncal de la Paz en el tramo licitado, sino que se trataba de una infraestructura de conectividad regional autónoma al objeto inicialmente pactado.

A ello se suma que el puente sobre el río Nechí no respondía al trazado original de la Troncal de la Paz, sino conectado a ella a través de una vía distinta, según lo

[83] Declaración de Gumersindo Flórez Mendoza, F. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 00:28:20 ss.; Víctor Darío Perlaza Hinestroza, F. 1893. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 20 de noviembre de 2023, registro 01:50:34 ss. y Santiago Cardona Múnera, F. 1893. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 20 de noviembre de 2023, registro 00:50:03 ss.

refirieron los propios testigos, y caracterizada incluso como vía terciaria. Tal circunstancia confirma que no se trataba de una obra accesoria localizada dentro del corredor inicialmente contratado —*con lo cual, se explicaría la procedencia de su inclusión mediante otrosí*—, sino de una infraestructura autónoma, destinada a conectar la cabecera municipal de El Bagre con la Troncal de la Paz mediante un acceso independiente, conclusión coincidente con lo expuesto en la acusación, donde se destacó que el puente se ubicaba por fuera del corredor inicial y que su construcción no incidía directamente en el cumplimiento del objeto pactado.

Tampoco puede la Sala admitir que, la sola referencia a la conectividad regional en el Plan de Desarrollo departamental habilitara la incorporación de cualquier obra al contrato inicialmente celebrado. Si bien, la articulación territorial constituía una política pública legítima de la administración y explicaba la importancia estratégica de mejorar la infraestructura del Bajo Cauca, esa finalidad programática no podía operar como cláusula abierta para adicionar, sin proceso autónomo de selección, toda infraestructura que, en sentido amplio, contribuyera a conectar municipios o comunidades.

De admitirse esa lectura, el objeto contractual perdería sus contornos jurídicos y cualquier vía, puente, acceso, estructura o intervención relacionada genéricamente con la conectividad podría ser absorbida por el contrato original,

con evidente afectación de los principios de planeación, transparencia, concurrencia y selección objetiva.

La tesis defensiva de que, al tratarse de un proyecto de conectividad regional, el contrato debía entenderse con una amplitud suficiente para permitir obras destinadas a integrar municipios aledaños con la Troncal de la Paz, solo resulta comprensible desde una interpretación extraordinariamente amplia de la política pública de infraestructura, que no se compadece con los lineamientos en materia contractual, en tanto no puede aceptarse esa relación sin límites, pues el objeto del contrato opera como frontera de la actividad modificatoria de la administración. La obra podía guardar coherencia con una política pública de comunicación regional, pero su ubicación, función y alcance no permitían tratarla como accesoria, adicional o complementaria del contrato principal.

El Plan de Desarrollo orientaba la acción administrativa y justificaba la priorización de proyectos de infraestructura, pero no reemplazaba el procedimiento contractual ni autorizaba a desdibujar el objeto de una licitación ya surtida.

La Sala no desconoce que la apertura de una nueva licitación podía generar mayores tiempos y costos, ni descarta que, en términos prácticos, la decisión de acudir al contratista instalado en la zona haya parecido eficiente para la administración, incluso es posible aceptar que, de haberse exigido un nuevo proceso, la obra se habría demorado más

SALA DE DECISIÓN ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

o, eventualmente, no se habría ejecutado a hoy, pero esas consideraciones pertenecen al terreno de la conveniencia administrativa y no autorizan a soslayar el ordenamiento contractual.

Así, el hecho de que el Consorcio *Troncal de la Paz* estuviera instalado en la zona, contara con maquinaria, conociera el territorio o pudiera ofrecer menores costos frente a un eventual nuevo proceso de selección, no era suficiente fundamento para prescindir de las reglas ordinarias de contratación. La presencia física del contratista en el lugar de ejecución no podía convertirse en un título habilitante para asignarle una obra distinta, especialmente cuando esta exigía estudios, diseños, capacidades técnicas y condiciones de ejecución que no hicieron parte del proceso competitivo original.

Aceptar lo contrario equivaldría a permitir que, bajo la idea de eficiencia o economía, una entidad pública ampliara progresivamente el objeto de un contrato hasta incorporar actividades absolutamente extrañas al mismo, prescindiendo de la concurrencia de oferentes y la evaluación específica de idoneidad, práctica que desdibujaría el alcance del principio de selección objetiva, pues terceros eventualmente interesados en diseñar y construir el puente quedarían excluidos de competir, no por razones jurídicas, sino porque ya existía un contratista ejecutando una obra cercana.

SALA SEGUNDA DE PRIMERA INSTANCIA 2026

Bajo esos supuestos, debe resaltarse que la apertura de un proceso contractual independiente no excluía la posibilidad de que el Consorcio *Troncal de la Paz* participara en él y, eventualmente, resultara adjudicatario, si como se ha sostenido, contaba con presencia en la zona, experiencia en el corredor vial, capacidad técnica, equipos disponibles y conocimiento de las condiciones del terreno. Esas circunstancias podían constituir ventajas competitivas legítimas dentro de un procedimiento abierto, transparente y sometido a reglas objetivas.

La contratación pública no proscribe que quien viene ejecutando un proyecto relacionado pueda aspirar a nuevas obras; lo que impone es que, cuando se trata de un objeto sustancialmente autónomo, esa posibilidad se tramite por los cauces de selección, concurrencia, publicidad, evaluación y adjudicación objetiva, razón por la cual, el reproche no radica en que el consorcio hubiera ejecutado materialmente la obra, ni en que careciera necesariamente de idoneidad para hacerlo, sino en que la administración prescindió del escenario institucional que habría permitido verificar, en igualdad de condiciones, si ese mismo contratista —*u otro oferente*— presentaba la mejor propuesta para diseñar y construir el puente.

En consecuencia, la incorporación del puente sobre el río Nechí mediante el *Otrosí* No 2 excedió el ámbito del contrato principal, no solo por su objeto, sino también por su localización, complejidad técnica y autonomía, sin que el

SALA DE PRIMERA INSTANCIA 2026

impacto favorable que representó para la comunidad o las eventuales ventajas económicas y logísticas de contratarlo con quien ya se encontraba en la zona, desvirtúen esa conclusión, pues tales elementos explican la motivación administrativa y la utilidad del proyecto, pero no justifican la pretermisión de un proceso contractual independiente, cuando la obra introducida no correspondía, en sentido estricto, al objeto originalmente licitado; análisis que permite tener por acreditado, en el plano objetivo, el *delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales* previsto en el artículo 410 del Código Penal.

En primer lugar, se está en el entorno administrativo que da lugar al tipo, pues la actuación examinada recayó en el contrato 2005-CO-20-335, celebrado por el Departamento de Antioquia con el Consorcio Troncal de la Paz, en particular y para los efectos de esta consideración, el Otrosí No. 2 suscrito el 27 de diciembre de 2007, mediante el cual se adicionó el diseño y construcción del puente sobre el río Nechí, con el propósito de conectar el municipio de El Bagre con la Troncal de la Paz mediante la vía Escarralao–Palizadas. La prueba documental demuestra que la conducta se desarrolló en el marco de la actividad contractual estatal y durante la fase de *tramitación y celebración* de una modificación contractual sustancial, sin que su realización durante la ejecución del contrato principal enerve tal conclusión, como lo pregona la defensa en sus alegaciones.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2025

En segundo término, concurre el criterio funcional del sujeto activo calificado, pues el *Otrosí* No. 2 fue tramitado y celebrado por la administración departamental a través de la Secretaría de Infraestructura Física, dependencia en la que se había delegado el proceso de selección, adjudicación y contratación correspondiente al proyecto de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz. Se trataba, por tanto, de una actuación desplegada por servidores públicos en ejercicio de competencias contractuales, dirigida a modificar un contrato estatal ya existente e incorporar a él una prestación nueva.

En ese marco, también se satisface el presupuesto relativo a la intervención funcional, pues ANÍBAL GAVIRIA CORREA ostentaba la condición de Gobernador de Antioquia y, como jefe de la administración departamental y representante legal de la entidad territorial, había delegado en la Secretaría de Infraestructura Física la competencia para adelantar el proceso de selección, adjudicación y contratación del proyecto de mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la Paz, de modo que la suscripción del *Otrosí* No. 2 se produjo dentro de una estructura administrativa habilitada para gestionar la actividad contractual del Departamento, a través de servidores públicos que actuaban en ejercicio de funciones propias de contratación estatal, precisión que resulta suficiente en este nivel del análisis para ubicar la conducta en el ámbito exigido por el artículo 410 del Código Penal, sin anticipar, por ahora, si el gobernador conoció, quiso, toleró o estaba en posibilidad jurídica y

SALA DE AUDIENCIA PRIMERA INSTANCIA 2026

material de impedir la irregularidad advertida, acciones inherentes a la comisión por omisión achacada en la acusación.

En tercer lugar, se advierte la inobservancia de requisitos legales esenciales de la contratación estatal: la construcción del puente no correspondía a una mayor cantidad de obra, ni a un ajuste técnico, económico o instrumental del contrato inicial, ni comprendía obras afines al objeto principal del contrato, sino a una prestación autónoma, con objeto, localización, complejidad técnica y finalidad funcional distintas a las inicialmente licitadas, por fuera de la continuidad física del corredor contratado y destinado a conectar la cabecera municipal de El Bagre con la red vial regional, aun cuando su adición no superó el 50 por ciento del valor del contrato que autoriza el artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Esa diferencia impedía tratar la nueva obra como una extensión cierta del contrato estatal.

La infracción al principio de planeación se concreta en que, la administración incorporó una obra de alta complejidad técnica sin que hubiera sido definida, estructurada y prevista desde el proceso licitatorio, ni soportada mediante un estudio autónomo que justificara, con suficiencia técnica, económica y jurídica, su inclusión en el contrato principal. El diseño y construcción del puente exigía estudios estructurales, hidráulicos, geotécnicos, de cimentación, diseños especializados, cálculos, validaciones y condiciones constructivas distintas a las propias de una obra

de mejoramiento y pavimentación vial. Por ello, la decisión de incorporarlo mediante *otrosí* desbordó la planeación originaria del contrato y sustituyó el análisis propio de un nuevo proceso contractual por una modificación de un negocio jurídico ya adjudicado.

También se desconoció el principio de transparencia, pues la adición del objeto contractual impidió que la necesidad pública consistente en diseñar y construir el puente fuera sometida a publicidad, reglas previas, condiciones objetivas de participación y evaluación. La administración no abrió un escenario contractual autónomo en el que se fijaran, desde el inicio, las exigencias técnicas, financieras, jurídicas y de experiencia propias de esa estructura, sino que asignó directamente la obra al contratista que ya ejecutaba el contrato principal, por el simple hecho de encontrarse instalado en la zona y conocer el corredor vial.

En esa misma línea, se comprometió el principio de publicidad, en tanto la necesidad de diseñar y construir el puente sobre el río Nechí no fue sometida a un procedimiento abierto que permitiera poner en conocimiento de los eventuales interesados las condiciones técnicas, jurídicas y económicas de la obra, ni habilitara su participación en igualdad de condiciones.

También se afectó el principio de selección objetiva. La construcción del puente constituía una actividad frente a la

cual podían existir terceros interesados y técnicamente idóneos para formular propuestas. Sin embargo, al incorporarla mediante el *Otrosí* No. 2, se privó a la administración de comparar ofertas, evaluar alternativas, verificar capacidades especializadas y determinar, bajo criterios objetivos, cuál era la propuesta más favorable, sin que el hecho de que el Consorcio *Troncal de la Paz* pudiera ejecutar la obra, eliminara la necesidad de someter esa posibilidad a un procedimiento competitivo.

Ahora bien, la acreditación de la infracción contractual no conduce inexorablemente a la responsabilidad penal del acusado, pues resta examinar si esa irregularidad puede serle imputada a ANÍBAL GAVIRIA CORREA, a partir de la demostración concreta de su intervención, conocimiento, dominio o aporte jurídicamente relevante en la tramitación y celebración de esa modificación contractual, se insiste, bajo la estructura de la comisión por omisión atribuida en la acusación y a título de coautor.

Esta precisión resulta necesaria porque el ordenamiento adjetivo no admite responsabilidad objetiva ni permite derivar para este caso la responsabilidad del servidor público, de su calidad de gobernador, representante legal del departamento u ordenador general del gasto. Para ello, es indispensable demostrar que el acusado conoció la ilegalidad de la actuación, que estuvo en condiciones reales de advertirla, que omitió deliberadamente intervenir pese a contar con alertas concretas o que, de alguna manera,

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

orientó, impulsó, autorizó o toleró conscientemente la incorporación irregular de la obra.

En este punto adquiere especial relevancia el principio de confianza, cuya aplicación resulta particularmente significativa en estructuras administrativas complejas, técnicas y funcionalmente distribuidas, como la Gobernación de Antioquia.

En organizaciones de esa naturaleza, el cumplimiento de la función pública no descansa exclusivamente en la actuación directa del burgomaestre, sino en la intervención coordinada de secretarías especializadas, direcciones técnicas, comités asesores, equipos jurídicos, financieros, interventorías y funcionarios con competencias específicas. Por ello, quien ocupa la cabeza de la administración puede confiar, *en principio*, en que los servidores especializados que integran la estructura institucional cumplen sus funciones conforme a la ley, salvo que existan señales objetivas, advertencias concretas o circunstancias manifiestas que hagan exigible una intervención directa.

El principio de confianza no exonera automáticamente al superior jerárquico ni convierte la delegación en una forma de evasión a la responsabilidad penal, en tanto su alcance no consiste en permitir que el delegante se desentienda por completo de la función delegada, sino en impedir que se le atribuya responsabilidad por el solo hecho de ocupar la cúspide de la administración, cuando no se demuestra que

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

conocía la irregularidad, que contaba con información suficiente para advertirla, o que, pese a señales claras de ilegalidad, decidió permanecer inactivo, lo que se extrae de lo desarrollado por la Sala de Casación Penal de esta Corporación que, en reciente pronunciamiento explicó[84]:

> *Sobre el principio de confianza ha precisado esta Sala que es un instrumento normativo integrado a la teoría de la imputación objetiva y que opera dogmáticamente como un límite a la norma de conducta, según el cual no es posible atribuirle el resultado típico a una persona si ésta ha obrado convencida de que otras -de quienes se espera una actuación fundada en el principio de autorresponsabilidad o autodeterminación frente al cumplimiento de las normas- no han incurrido en riesgos jurídicamente desaprobados, a menos que le asista motivos suficientes para dudar o suponer lo contrario[85].*
> *88.- Como consecuencia práctica, de acuerdo con el principio de confianza, quien se comporta adecuadamente no tiene que prever que su conducta puede producir un resultado típico debido al comportamiento antijurídico de otro[86], pues por su propia definición «no viola el deber de cuidado la acción del que confía en que el otro se comportará correctamente, mientras no tenga razón suficiente para dudar o creer lo contrario[87].*
> *90.- Así, tratándose de delitos dolosos en régimen de actividades compartidas, como podría predicarse de la celebración de un contrato estatal, en tanto dicha fase se deriva de la concatenación de actos previos desplegados por varios órganos, le serán atribuibles objetivamente las acciones activas o pasivas a aquel que teniendo el deber de evitar el resultado o de vigilar la conducta de quienes colaboran en la ejecución de las labores a él encomendadas, permita que, ya sea mediante contribuciones esenciales o secundarias para la producción del resultado, vulneren el bien jurídico llamado a proteger[88].*
> *91.- En ese orden de ideas, el titular de la función contractual no puede eximirse de responsabilidad frente a la constatación de la legalidad del trámite precedente, basado en que éste se hallaba asignado a un subalterno, toda vez que, si bien, la «administración pública tiene un desempeño complejo, pues requiere la intervención de numerosos funcionarios, (...) no por ello, puede escudarse la defensa en el principio de confianza y buena fe, dado*

[84] CSJ SP1938-2025, 24 sep. 2025, rad 67419.
[85] Entre otras, CSJ SP, 28 sep. 2006, rad. 24031, CSJ SP3754, 2 nov. 2022, rad. 61464 y CSJ SP2709, 2 oct. 2024, rad. 61315.
[86] FEIJOO SÁNCHEZ, Bernardo José, *El principio de confianza como criterio normativo de imputación en el derecho penal: Fundamento y consecuencias dogmática*, en: Derecho Penal y Criminología, Vol. 21, N° 69, Madrid, 2000, p. 46.
[87] ZAFFARONI, Eugenio Raúl / ALAGIA, Alejandro / SLOKAR, Alejandro, *Derecho penal. Parte general*, Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 532 y s.
[88] CSJ SP, 12 ago. 2009, rad. 32053.

*que la función del procesado no se agota con el examen formal de la actuación, ni con la firma mecánica de los contratos, por el contrario, su deber ineludible radica en "**observar**" o "**verificar**" el cumplimiento de los requisitos legales esenciales antes de proceder a la "**tramitación**", "**celebración**" o "liquidación" del contrato*» (CSJ SP, 6 may. 2009. Rad. 25495).» (negrilla del texto original).

De cara a lo anterior, las preguntas que debe resolver la Sala se contraen a establecer si ANÍBAL GAVIRIA CORREA ejerció un correcto control y vigilancia sobre la delegación y, siendo así, si se probó que el acusado tuvo conocimiento efectivo de la infracción contractual, recibió advertencias concretas de la improcedencia de acudir a un *otrosí* o, al menos, contó con elementos objetivos que le hicieran evidente la necesidad de reasumir la competencia o impedir la celebración del acto.

En este caso, la contratación fue delegada en la Secretaría de Infraestructura Física para la Integración y Desarrollo de Antioquia, dependencia que contaba con una organización interna especializada, conformada por direcciones de planeación, estructuración, adjudicación, desarrollo y evaluación contractual, territorial, administrativa y financiera. A ello se sumaba la existencia del Comité Asesor de Contratación y una interventoría técnica, administrativa, contable y ambiental, todos concebidos y fortalecidos presupuestal, profesional y administrativamente, para examinar, verificar, recomendar, controlar y acompañar el desarrollo de los procesos

contractuales[89], esquema bajo el cual habrá de analizarse la actuación de ANÍBAL GAVIRIA CORREA y la alegada confianza que razonablemente podía depositar en esa estructura técnica y administrativa.

La prueba testimonial permite establecer la forma en que operaba la contratación departamental, cuál era el papel de la Secretaría de Infraestructura, qué intervención correspondía a sus direcciones internas, cómo actuaban el Comité Asesor de Contratación y la interventoría, y si en ese entramado institucional figura un acto concreto de ANÍBAL GAVIRIA CORREA que permita atribuirle la irregularidad advertida.

Así, se abordará, en primer lugar, las declaraciones de quienes integraron o participaron directamente en la Secretaría de Infraestructura y en la interventoría del proyecto, por ser los llamados a explicar la estructuración, trámite, ejecución y control técnico de la contratación; en segundo término, se examinarán los testimonios de quienes hicieron parte del Comité Asesor de Contratación y de las instancias institucionales de verificación; luego, valorará los dichos de otros funcionarios y exfuncionarios que explicaron el alcance de la delegación, la ordenación del gasto y el funcionamiento general de administraciones complejas; y,

[89] Decreto 080 del 18 de enero de 2002, artículos 10 y 11, donde se delegó la contratación en las Secretarías, se creó el Comité Evaluador de Contratación (CEC) y el Comité Asesor de Contratación (CAC). Decreto 2104 del 28 de octubre de 2004 que reorganizó entre otras, la Secretaría de Infraestructura.

finalmente, contrastará todo ello con la versión rendida por el acusado.

Como se ha referenciado en múltiples oportunidades, Margarita María Ángel Bernal fue Secretaria de Infraestructura del Departamento de Antioquia durante la administración de ANÍBAL GAVIRIA CORREA y, en tal condición, actuó como delegataria de la función contractual respecto del contrato 2005-CO-20-335 y sus modificaciones. Declaró ser ingeniera civil, especialista en alta gerencia con énfasis en calidad, con formación adicional en la Universidad de Harvard en temas de desarrollo urbano y vivienda, con el Banco Interamericano de Desarrollo, además de una amplia trayectoria profesional previa que permite sostener que la delegación recayó en una profesional con altísima formación y experiencia en infraestructura, gerencia y administración pública, absolutamente idónea para ese rol.

En cuanto al funcionamiento de la Secretaría, explicó que, al asumir el cargo, revisó hojas de vida, evaluó perfiles y procuró que los funcionarios cumplieran los requisitos exigidos para cada cargo, dentro de un proceso de profesionalización de la dependencia en el que, según afirmó, contó con autonomía y respeto por parte del gobernador, quien, sin perjuicio de ello, mantenía exigencias de control y seguimiento propias de la dirección general del gobierno departamental, lo que evidencia que GAVIRIA CORREA ejercía una jefatura orientada a resultados y control general, sin desplazar las competencias técnicas de esa dependencia.

Explicó que manejaba un volumen muy alto de contratación —*más de mil contratos durante el periodo*— y que la adición que aquí se analiza, era una posibilidad prevista por la ley, contexto administrativo que deja en claro que se trataba de una Secretaría con tal carga contractual, que el funcionamiento mediante delegación, equipos técnicos, jurídicos, interventoría y comités de control era indispensable para la operación institucional.

Respecto del Comité de Contratación, resaltó que ese órgano operaba como un filtro de control, calidad, disciplina, planeación y buenas prácticas, al que debían acudir los ordenadores del gasto aun cuando tuvieran competencia delegada para contratar, dejando claro que la delegataria no actuaba sola ni sin controles, sino dentro de una estructura en la que los asuntos debían pasar por instancias de revisión.

En punto al puente sobre el río Nechí, confirmó que la interventoría tuvo un papel relevante en la estructuración técnica, desarrolló estudios y diseños de la obra, elaboró los estudios de fase II para establecer el presupuesto y adelantar la contratación, y precisó que el diseño en esa misma fase fue realizado en coordinación con el funcionario de puentes de la Secretaría y con el coordinador del proyecto, aspecto que confirma que la obra exigía estudios y diseños propios, al tiempo que demuestra que la decisión no surgió de una orden del gobernador, sino de una dinámica técnica en la que intervinieron la Secretaría, la interventoría y funcionarios especializados.

Al ser preguntada si recibió reportes de funcionarios de la Gobernación, de la interventoría o del contratista de eventuales ilegalidades en el trámite, celebración o ejecución de los contratos, respondió que no, y agregó que, de haber conocido algo, habría sido la primera en activar las alarmas para impedir la ejecución, manifestación que lleva a concluir que, si la delegataria directa, con formación técnica y responsable funcional del contrato, no recibió alertas ni advirtió ilegalidad, resulta difícil sostener que el gobernador, desde el nivel estratégico, hubiera debido advertir una irregularidad que no fue señalada por la estructura especializada llamada a detectarla.

Acerca de la cuestión de, si el gobernador ejerció algún tipo de vigilancia, control, supervisión o instrucción respecto de las actividades inherentes a la suscripción del contrato y sus adiciones respondió que no, explicando que esas no eran sus funciones, pues estaban delegadas y añadió que el «*hacer*» correspondía a la Secretaría de Infraestructura y que, en ejecución, existían controles contractuales y de interventoría[90].

Este testimonio fortalece la tesis del principio de confianza, en cuanto el acusado podía apoyarse en una delegataria idónea, en una Secretaría especializada, en equipos técnicos y jurídicos, en el Comité de Contratación y en la interventoría, sin que se desprenda que hubiera

[90] Fl. 1898. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 01:57:20 ss.

conocido el detalle de la incorporación del puente sobre el río Nechí mediante el Otrosí No. 2, advertido la inconsistencia contractual explicada, ni permitido dolosamente su cristalización[91].

Por su parte, Nadia Maryori Maya Lopera fue una funcionaria técnica de la Secretaría de Infraestructura Física, ingeniera civil, especialista en vías, que para la época se desempeñó como Directora de Desarrollo y Evaluación Contractual y que, desde esa posición, intervino directamente en el seguimiento técnico, presupuestal y administrativo de los proyectos de construcción y rehabilitación de vías.

Puntualizó que la contratación de la Troncal de la Paz no fue manejada directa o personalmente por el gobernador, sino por la Secretaría de Infraestructura, que actuaba como dependencia contratante, precisando que «fuimos los contratantes», y explicó que la dependencia acompañó la formulación del proyecto, intervino en la etapa precontractual y contractual, llevó el asunto al Comité Asesor de Contratación, adelantó la elaboración de pliegos, especificaciones técnicas, publicidad, evaluación de ofertas, respuesta a observaciones, adjudicación y posterior trámite de ejecución.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2024

[91] Fl. 1898. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 03:09:08 ss., especialmente 03:11:17 ss.

En cuanto a los estudios de conveniencia y oportunidad, reconoció haber elaborado y suscrito los estudios del 10 de abril de 2007 y del 22 de mayo de 2007.

Respecto del primero, explicó que tuvo origen en alertas de la interventoría, relacionadas con cantidades *deficitadas* en un contrato a precios unitarios reajustables, lo que generaba el riesgo de no poder ejecutar la totalidad de las obras previstas, por lo cual, desde su dirección se elaboró el documento con base en esas solicitudes, se trasladó a la parte jurídica de la Secretaría para su aval[92] y luego se llevó, por conducto de la Secretaria de Infraestructura al Comité Asesor de Contratación.

Tocante al segundo, relativo a la conexión de las cabeceras municipales de El Bagre y Zaragoza con la Troncal de la Paz, refirió que el trámite fue similar: su dirección elaboró el soporte técnico, lo remitió a la Dirección Territorial —*que cumplía funciones jurídicas dentro de la Secretaría*—[93], esta lo analizaba, luego pasaba a la secretaria de Infraestructura y con su aval, era llevado al Comité Asesor de Contratación para evaluar la solicitud y asignar los recursos.

Además, explicó que, antes de elaborar esos estudios, existieron labores de campo realizadas por el supervisor Jorge Ignacio Montoya, brindando soporte técnico a las

[92] F. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 00:30:41ss. ss.
[93] F. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 00:33:25 ss.

solicitudes que surgían de la verificación *in situ*, realizadas por el citado servidor departamental y articuladas con los requerimientos de la interventoría.

La declarante mostró una cadena institucional de revisión: interventoría, supervisor técnico, Dirección de Desarrollo y Evaluación Contractual, Dirección Territorial o jurídica de la Secretaría, la Secretaria de Infraestructura y el Comité Asesor de Contratación. Así, la decisión fue el resultado de un trámite interno propio de una dependencia técnica especializada.

Insistió en que las solicitudes de adición nacieron de reportes y alertas de seguimiento y control formuladas por la interventoría y explicó que, después de la autorización del Comité, se adelantó una labor de planeación con aquella, que presentó estudios, valores y diseños provisionales para posibilitar el *Otrosí* No. 2, insumos que fueron trabajados con profesionales especializados, incorporados precisamente para atender esa necesidad.

En relación con el puente, mostró que la Secretaría y la interventoría trataron la obra como una solución de conectividad asociada a la funcionalidad regional de la Troncal, bajo una lectura amplia del proyecto y de la política de articulación territorial y al ser preguntada por la conveniencia de acudir al mismo contratista, explicó que se ponderaron razones de economía y eficiencia: el contratista ya estaba instalado en el territorio, contaba con plantas de

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

trituración, equipos y logística, y ejecutaba a tarifas de 2005, mientras que un nuevo contratista tendría que instalar una estructura similar con costos de mercado superiores.

Según su dicho, desde la Secretaría no se consideró que esa opción violara los principios de planeación, transparencia o igualdad, pues la necesidad surgió en la dinámica de ejecución, en el marco de los recorridos y labores de seguimiento adelantados conjuntamente por la Secretaría de Infraestructura y la interventoría, a la cual se solicitó acompañamiento técnico y que posteriormente presentó el estudio de factibilidad fase II de la estructura y cuando el contrato ya registraba un avance significativo.

En cuanto al Comité Asesor de Contratación, indicó que las solicitudes fueron aprobadas y que en las actas del comité no quedó observación o reparo al respecto, estableciendo que no existía una alerta institucional concreta que hubiera debido llegar al gobernador.

Referente a la intervención del acusado, al interrogársele si el gobernador participó de alguna manera en el análisis o aprobación de los estudios de conveniencia y oportunidad, respondió: «No para nada, no para nada. Eso era totalmente de la Secretaría de Infraestructura y de ese comité, para nada», con lo cual se descarta la intromisión de GAVIRIA CORREA en esta fase del contrato[94].

[94] Fl. 1885. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 15 de noviembre de 2023, registro 00:57:13 ss.

En consecuencia, su testimonio robustece la tesis de que el acusado podía confiar en la actuación de una dependencia técnica especializada, en la interventoría, en el supervisor de obra, en la revisión jurídica interna y en el Comité.

Durante el gobierno de ANÍBAL GAVIRIA CORREA, Marta Lucía Acevedo Pérez se desempeñó como Directora territorial de la Secretaría de Infraestructura Física, dependencia en la que asumía funciones de apoyo jurídico y administrativo en materia contractual. Su declaración permite establecer que los asuntos relacionados con la contratación no eran sometidos a la revisión personal del gobernador, sino que se tramitaban a través de una estructura interna integrada por componentes técnicos, jurídicos y financieros, encargados de preparar, verificar y sustentar los proyectos antes de su presentación al Comité de Contratación.

Concerniente al contrato de la Troncal de la Paz, indicó que conoció el proyecto y que este hacía parte de un programa más amplio de infraestructura, al que denominó «Vías para la Equidad» y en cuanto al estudio de viabilidad jurídica del contrato 2005-CO-20-335, señaló que sí participó y explicó que la contratación se estructuraba con un equipo interdisciplinario compuesto por técnicos, jurídicos y financieros, entorno en el cual, la viabilidad jurídica se daba desde su dirección y consistía en verificar el

ALMACENADO DE CONSULTA INTERNA 2026

cumplimiento de los requisitos legales exigidos tanto para la etapa precontractual como para la contractual.

Describió la contratación como un procedimiento en el que la Secretaría analizaba la conveniencia, estructuraba documentos, verificaba requisitos, presentaba asuntos al Comité de Contratación y luego adelantaba la elaboración de pliegos o documentos contractuales. Según su explicación, primero se elaboraba el análisis de conveniencia, con elementos técnicos y jurídicos; luego el asunto pasaba al Comité de Contratación; y, obtenida la autorización, se estructuraban los pliegos con condiciones técnicas, jurídicas y financieras.

Respecto del *Otrosí* No. 2, recordó que la adición se refería al puente que comunicaría a El Bagre con la Troncal, pero al revisar el documento advirtió que no contaba con su visto bueno. No obstante, sostuvo que, por sus funciones como directora territorial, era probable que hubiera revisado el asunto y dado aval jurídico.

Concerniente al contenido de esa revisión jurídica, señaló que, cuando se le solicitaba analizar una adición contractual, su dirección verificaba que estuviera dentro del marco legal de la contratación estatal y, en particular, que respetara el límite del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, esto es, que no superara el cincuenta por ciento del valor del contrato, agregando que, para la época, el tema de las obras adicionales tenía un desarrollo doctrinal y jurisprudencial, y

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

que la definición de la necesidad tenía un alto componente técnico, porque surgía de la ejecución misma del proyecto, precisión con la que justifica por qué, desde la perspectiva de quienes intervenían en la Secretaría, pudo existir un entendimiento jurídico favorable a la adición —*que difiere de la conclusión a la que ya llegó esta Sala Especial*—, en tanto muestra que la funcionaria no lo presentó como una decisión arbitraria del gobernador, sino como un asunto que, a su juicio, era tratado bajo la idea de obras adicionales necesarias para el proyecto.

También indicó que las adiciones normalmente surgían de las necesidades del proyecto, planteadas por los técnicos —*ingenieros, directora, Secretaría de despacho*—, y revisadas por un grupo interdisciplinario que evaluaba la viabilidad financiera, jurídica y técnica. Incluso afirmó que lo usual era que tales necesidades surgieran de la interventoría, por ser quien permanecía en obra y evidenciaba, controlaba y vigilaba las necesidades del proyecto.

Frente a la existencia de alertas o reparos, indicó que no conoció observación alguna de la unidad jurídica de la Secretaría General o de la Dirección Técnico Jurídica acerca de la legalidad de las adiciones y añadió que el Comité también tenía personas con conocimientos jurídicos y que según recordó, no se plantearon dudas de la viabilidad de tramitar la adición ni de destinar los recursos solicitados a las obras adicionales de conexión.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 0006

En cuanto a la acción directa de ANÍBAL GAVIRIA CORREA, al ser preguntada en instrucción por una posible injerencia del gobernador en las decisiones del Comité de Contratación, señaló que nunca lo vio en el comité ni impartiendo directrices acerca de las contrataciones; luego precisó que, desde su rol y en los comités técnicos/evaluadores, «*jamás*» el gobernador tuvo injerencia en las decisiones que se tomaron respecto de la contratación. En el juicio reiteró una distinción importante: inicialmente manifestó que el gobernador estaba al tanto de las obras «*a grandes rasgos*» y ejercía control general sobre ellas, pero cuando se le pidió precisar si había percibido directamente alguna actividad del acusado en la vigilancia del contrato principal o sus adiciones respondió que no.

Que un gobernador conozca, en términos amplios, el avance de un proyecto estratégico no equivale a que haya intervenido en la estructuración de un otrosí, ni que haya conocido una ilegalidad concreta.

Además, Marta Lucía Acevedo fue enfática al señalar que el gobernador no dio instrucción jurídica a su dependencia en la Secretaría de Infraestructura para proceder como se hizo frente a la adición, sentando que se trataba de un criterio técnico, jurídico y financiero, y reiteró que, probablemente, también contribuía la interventoría, por

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 005

ser quien representaba a la administración en la ejecución de los proyectos[95].

Por su parte, Jorge Ignacio Montoya Delgado como funcionario técnico de la Secretaría de Infraestructura Física que tuvo intervención directa en el proyecto de la Troncal de la Paz, ingeniero civil vinculado a esa dependencia entre 1998 y 2008, en calidad de profesional universitario, participó en proyectos de mejoramiento, pavimentación y mantenimiento de vías secundarias, contexto en el que conoció la obra objeto de análisis.

Ubicó la responsabilidad especializada del proyecto en la Dirección de Desarrollo y Evaluación Contractual de la Secretaría de Infraestructura, donde los ingenieros civiles participaban en la estructuración de los pliegos desde su área de conocimiento, esto es, en la definición de condiciones, presupuestos, cantidades de obra y criterios de evaluación de la licitación. Esta precisión refuerza que las decisiones técnicas no se adoptaban desde el despacho del gobernador, sino desde una unidad especializada de la Secretaría.

En cuanto al Comité Asesor de Contratación, Montoya explicó que se trataba de un comité de orientación o asesoría en contratación, integrado por instancias jurídicas, de planeación, hacienda y la dependencia técnica interesada.

[95] Medios magnéticos; Declaración del 16 de septiembre de 2020, registro 00:35:36 ss.

Según su dicho, el secretario general y el director técnico jurídico verificaban el componente legal; Planeación constataba que las necesidades estuvieran enmarcadas en el plan de gobierno; Hacienda revisaba la viabilidad financiera; y la presentación técnica correspondía a la Secretaría a cargo. Esa descripción muestra una estructura plural de control y validación, en la cual las decisiones no dependían de una sola persona ni del gobernador, sino de filtros especializados.

Frente al puente sobre el río Nechí, su declaración permite confirmar que la Secretaría de Infraestructura evaluó alternativas para conectar a El Bagre con la Troncal de la Paz, actividad que ejecutó junto a la interventoría, atendiendo las necesidades de la comunidad. Según Montoya, una vez autorizada la adición presupuestal para las conexiones de El Bagre y Zaragoza, los funcionarios de la Secretaría y la interventoría estudiaron las opciones existentes y concluyeron que la mejor alternativa era construir esta obra.

Este punto debe valorarse en doble vía: por una parte, no elimina la irregularidad objetiva ya advertida, pues que la alternativa hubiera sido técnicamente útil no significa que pudiera incorporarse válidamente mediante *otrosí*. Pero, por otra, sí es relevante para la imputación personal, porque muestra que la definición del diseño y construcción del puente fue asumida por funcionarios técnicos de la Secretaría y la interventoría, no por una orden directa del

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

gobernador.

En relación con la intervención del procesado, Montoya observó que el gobernador fue un funcionario serio, dedicado y respetado, con quien pudo coincidir en reuniones de seguimiento al avance de obras junto con Margarita Ángel, Maryori Maya y otros funcionarios de la Secretaría, pero esas reuniones estaban dirigidas a evaluar avances, mientras que la estructuración técnica y jurídica del proyecto correspondía a las dependencias especializadas de cada Secretaría[96].

Esa referencia permite concluir que, aunque el gobernador asistió a reuniones de seguimiento e interactuó con los funcionarios a cargo, no se apersonó de los estudios, ni consintió la contratación bajo el conocimiento de alguna ilegalidad. De hecho, la propia lógica del testimonio de Montoya ubica esas funciones en la Secretaría de Infraestructura, la interventoría y el Comité Asesor de Contratación.

Los testimonios de Jesús Antonio Ruiz y Óscar Orlando España Pulido, quienes declararon desde el rol jurídico interno de la Secretaría de Infraestructura Física, precisan la forma en que esa dependencia tramitaba, revisaba y documentaba los asuntos contractuales, sometidos a reparto funcional, revisión jurídica, insumos técnicos previos y filtros internos antes de llegar a la Secretaría de despacho o al

[96] Fl. 1898. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 03:09:59 ss.

Comité correspondiente.

Jesús Antonio Ruiz explicó que, como abogado de la Secretaría de Infraestructura, cumplía funciones de asesoría contractual, emisión de conceptos, proyección de actos administrativos, revisión de documentos, visto bueno de garantías y acompañamiento en procesos contractuales, y precisó que su intervención correspondía a un primer filtro de revisión, pues luego existía un examen superior a cargo del director del área, de modo que nada llegaba a la Secretaría sin haber pasado por esa instancia interna[97].

Óscar Orlando España Pulido, por su parte, describió una dinámica semejante, al señalar que como profesional universitario cumplía labores de apoyo jurídico en minutas, pólizas, conceptos, pliegos, requisitos legales, suspensiones, otrosíes y liquidaciones, pero aclaró que los documentos contractuales se elaboraban a partir de insumos previamente definidos por las áreas competentes, de manera que el abogado que proyectaba o revisaba una minuta no era quien determinaba cantidades de obra, diseños, presupuestos de ingeniería, necesidad constructiva o conveniencia material de la intervención[98].

La coincidencia probatoria de ambos testimonios radica en que la Secretaría de Infraestructura funcionaba mediante una estructura escalonada y especializada, integrada por

[97] Medios magnéticos, Declaración del 29 de septiembre de 2020, registro 0:18:25 ss.
[98] F. 1871. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 00:21:13 ss.

componentes técnicos, jurídicos y directivos, en la que las decisiones no surgían del despacho del gobernador ni dependían de su revisión personal, sino de un trámite interno en el que los asuntos eran preparados por áreas competentes, revisados por letrados, soportados en documentos técnicos y sometidos a las instancias correspondientes de validación.

Óscar España afirmó que no conoció quejas, denuncias, alarmas o reparos de la legalidad de esos documentos o procedimientos, ni instrucciones, presiones, manifestaciones o interés especial de ANÍBAL GAVIRIA CORREA en favorecer al contratista, lo que refuerza la ausencia de una alerta institucional concreta que hubiera sido trasladada al nivel del gobernador[99].

Así, se muestra que la eventual improcedencia jurídica de incorporar el puente mediante una modificación contractual debía ser advertida, en principio, por la organización técnica y jurídica especializada de la Secretaría de Infraestructura, sin que de los dichos de Ruiz o España pueda derivarse conocimiento efectivo del gobernador de la decisión cuestionada.

Héctor Fabio Vergara, Juan Esteban Calle, Pedro Juan González, Juan Fernando Mesa Piedrahíta, Luz Elena Gaviria y Claudia Patricia Restrepo, aunque no reconstruyeron

[99] Fl. 1871. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 01:17:05 ss.

materialmente la estructuración técnica del *Otrosí* No. 2, sí explicaron el funcionamiento institucional de la Gobernación, el alcance de la delegación contractual, la ordenación del gasto, los filtros del Comité Asesor de Contratación y la diferencia entre seguimiento general del gobernador y decisión de los trámites contractuales[100].

Estos declarantes coincidieron en que la contratación departamental se encontraba radicada ordinariamente en los secretarios de despacho y en sus equipos, quienes actuaban con apoyo jurídico, financiero, presupuestal, técnico y de planeación, mientras que el gobernador ejercía una dirección estratégica sobre proyectos relevantes, metas, cronogramas, avances y problemas críticos, sin asumir personalmente la revisión de cada estudio, cláusula, minuta, otrosí, rubro presupuestal o definición técnica de las obras.

Particularmente, Juan Esteban Calle Restrepo, Secretario de Hacienda e integrante del Comité Asesor de Contratación delimitó el alcance de esa instancia, al explicar que las Secretarías llevaban los asuntos con trabajo previo y que el comité verificaba la pertinencia del proyecto, su correspondencia con el Plan de Desarrollo, la existencia de disponibilidad presupuestal y la presencia de eventuales

[100] Declaraciones de Héctor Fabio Vergara Hincapié, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 03:53:52 ss.; Juan Esteban Calle Restrepo, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro. 00:37:37 ss.; Pedro Juan González Carvajal, F. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:06:15 ss., Juan Fernando Mesa Piedrahita, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 27 de noviembre de 2023, registro 02:58:27 ss.; Luz Elena Gaviria López, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 27 de noviembre de 2023, registro 00:45:40 ss. y Claudia Patricia Restrepo Montoya, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 22 de noviembre de 2023, registro 00:13:06 ss.

observaciones jurídicas o financieras, pero que los temas técnicos no eran competencia del comité, sino de la Secretaría de Infraestructura[101].

Héctor Fabio Vergara explicó que los asuntos llegaban al Comité precedidos de revisión, vistos buenos y listas de verificación[102]. A su turno, Pedro Juan González señaló que el Comité validaba la relación de los proyectos con el Plan de Desarrollo y su afinidad jurídica y presupuestal[103]; Juan Fernando Mesa resaltó que si el componente jurídico, financiero o de planeación encontraba reparos, el asunto se devolvía[104], mientras que Luz Elena Gaviria explicó que la delegación recaía sobre la ordenación del gasto de cada dependencia[105] y Claudia Patricia Restrepo distinguió entre seguimiento estratégico y decisión contractual, situando el actuar del procesado en el primer renglón[106].

Concluye la Sala que ANÍBAL GAVIRIA CORREA conocía la importancia estratégica de la Troncal de la Paz y hacía seguimiento general a su avance, sin que ello equivalga a haber intervenido en la estructuración jurídica del *Otrosí* No. 2, definido la modalidad contractual, ni conocido reparos de ilegalidad o sustituido a las dependencias competentes,

---

[101] Fl. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, Rec. 00:32:16 ss.
[102] Fl. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 03:53:52 ss.
[103] Fl. 1862. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:06:15 ss.
[104] Fl. 1917.Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 27 de noviembre de 2023, registro 03:15:48 ss.
[105] Fl. 1917. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 27 de noviembre de 2023, registro 00:45:40 ss.
[106] Fl. 1908. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 22 de noviembre de 2023, registro 00:27:01 ss.

pues los testimonios ubican esas tareas en la Secretaría de Infraestructura, sus equipos jurídicos y técnicos, la interventoría e instancias institucionales de revisión.

En suma, mientras Ruiz y España mostraron cómo operaban los filtros jurídicos internos de la Secretaría de Infraestructura, los funcionarios de dirección, Hacienda, Planeación, Secretaría General y exsecretarias de la Gobernación delinearon el modelo institucional de delegación y control general de la Gobernación, con lo cual concluye la Corte que, respecto a la irregularidad objetiva demostrada, no se evidencia el mismo grado de demostración acerca del conocimiento efectivo ni responsabilidad por beneplácito del gobernador.

Luis Ramiro Valencia Cossio, Omar de Jesús Flores Vélez y Fabio Alonso Salazar Jaramillo rindieron testimonio en un entorno funcional, con el que se planteó una valoración comparativa, pues ninguno intervino en el contrato 2005-CO-20-335 ni en el *Otrosí* No. 2, en la Secretaría de Infraestructura, en el Comité Asesor de Contratación o en la interventoría, sino que declararon desde su experiencia en la dirección de administraciones públicas complejas, en las que la delegación, la desconcentración funcional, los comités, las oficinas jurídicas, los equipos técnicos, financieros y presupuestales y los órganos de control interno constituyen herramientas ordinarias y necesarias para tramitar la contratación estatal, especialmente cuando se trata de

SALA DE CASACIÓN PENAL PRIMERA INSTANCIA 2025

entidades con alto volumen contractual y diversidad de asuntos especializados.

Coincidieron en que el gobernante no puede revisar personalmente cada pliego, estudio, soporte técnico, adición, anticipo o modalidad contractual, sino que debe apoyarse razonablemente en funcionarios idóneos y en estructuras internas de revisión, donde el control que conserva es de dirección, seguimiento y tutela general, no de sustitución material de los equipos técnicos y jurídicos encargados de estructurar y advertir la procedencia o improcedencia de cada actuación contractual[107].

Tales exposiciones, de cara al trámite del *Otrosí* No. 2, llevan a la Corte a comprender que, la definición si el puente podía incorporarse mediante una modificación contractual o requería un proceso autónomo era una cuestión técnico-jurídica que, ordinariamente, debía ser estudiada y advertida por la Secretaría de Infraestructura, la oficina jurídica, la interventoría y los comités competentes.

Finalmente, para la Sala las manifestaciones del aforado merecen crédito en tanto varios de sus aspectos centrales encuentran correspondencia con la prueba testimonial practicada, especialmente en lo relativo a la estructura administrativa de la Gobernación de Antioquia, la

[107] Luis Ramiro Valencia Cossio, F. 1908. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 22 de noviembre de 2023, registro 02:48:46 ss.; Omar de Jesús Flores Vélez, F. 1908. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 22 de noviembre de 2023, registro 01:15:21 ss.; y Fabio Alonso Salazar Jaramillo, F. 1908. Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 22 de noviembre de 2023, registro 01:51:00 ss.

delegación de la función contractual, el funcionamiento de la Secretaría de Infraestructura Física, la intervención del Comité Asesor de Contratación, el papel de la interventoría y la ausencia de una actuación decisoria o complaciente suya, en el trámite específico del *Otrosí* No. 2.

El acusado reconoció sin ambages que la Troncal de la Paz era una obra prioritaria para su administración y que respondía a una necesidad histórica del Bajo Cauca, pues explicó que la solución de conectividad para esa región no surgió de un capricho personal, sino de requerimientos persistentes de alcaldes y comunidades, razón por la cual fue incorporada al Plan de Desarrollo y asumida como una decisión política de gobierno, aceptación que no lo compromete penalmente, en cuanto se ubica en el plano de la priorización programática de una política pública y no en la estructuración concreta de los actos contractuales cuestionados.

Precisamente allí surge la primera distinción relevante para la atribución de responsabilidad, pues una cosa es que el gobernador hubiera impulsado, promovido o priorizado una obra estratégica de conectividad regional, y otra distinta que hubiera intervenido en la definición jurídica del contrato, en la elaboración de los estudios, en la evaluación o selección del contratista y en la incorporación del puente sobre el río Nechí al negocio jurídico, o que hubiera conocido, o debido conocer acerca de las infracciones derivadas de la

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

pretermisión del procedimiento de licitación y, pese a ello, las hubiera consentido o cohonestado.

La indagatoria del procesado se mantiene en esa línea, pues aceptó la importancia estratégica del proyecto y su interés institucional en que la obra avanzara, pero negó haber asumido personalmente el trámite contractual delegado, de modo que su versión distingue entre dirección política de la administración y ejecución jurídica, técnica y presupuestal del contrato, diferencia que resulta compatible con lo declarado por los funcionarios de la Secretaría de Infraestructura, los integrantes del Comité Asesor y los servidores que explicaron el modelo de delegación.

En materia de delegación, GAVIRIA CORREA sostuvo que las directrices para los delegatarios estaban contenidas en los decretos de delegación y en las reglas del Comité de Contratación, y que no correspondía al gobernador direccionar, caso por caso, la competencia radicada en los secretarios, pues su instrucción general era cumplir estrictamente la ley, los parámetros éticos y las normas aplicables, dejando que cada secretario, con sus equipos técnicos y jurídicos y con el acompañamiento de las instancias institucionales de control, adoptara las decisiones propias de su competencia.

Esta explicación coincide con lo declarado por Margarita María Ángel, Nadia Maryori Maya, Marta Lucía Acevedo, Jorge Ignacio Montoya, Héctor Fabio Vergara, Juan

Esteban Calle, Pedro Juan González, Juan Fernando Mesa y Luz Elena Gaviria, quienes, desde distintos niveles de intervención, ubicaron la actividad contractual en las secretarías ejecutoras, los equipos técnicos y jurídicos, la revisión presupuestal, el Comité Asesor de Contratación y la interventoría, sin atribuir al gobernador la preparación de estudios, la definición de pliegos, la revisión de minutas, la escogencia del mecanismo contractual o la aprobación material del *Otrosí* No. 2.

En cuanto al control sobre la delegación, el acusado no sostuvo que se hubiera desentendido de la contratación, pues aceptó reuniones de seguimiento con secretarios, funcionarios jurídicos, Hacienda, Planeación y otros integrantes de la administración, e incluso la posibilidad de tratar asuntos contractuales específicos cuando algún servidor elevaba una inquietud o requería orientación institucional, pero explicó que ese seguimiento estaba dirigido a verificar el funcionamiento general del gobierno, el avance de los proyectos y el cumplimiento de las metas de la administración, no a sustituir las competencias técnicas, jurídicas y presupuestales de las dependencias delegatarias.

Ahora bien, que el gobernador no estuviera completamente aislado de la contratación, que hiciera seguimiento a proyectos estratégicos, que escuchara necesidades comunitarias o que pidiera información de los avances, no equivale a que hubiera permitido dolosamente la realización de los verbos rectores de tramitar, celebrar o

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

liquidar el contrato irregular, ni permite afirmar que hubiera obviado los controles en aras de dirigir correctamente la contratación para la construcción del puente.

Lo que se ha demostrado es que GAVIRIA CORREA conocía de la existencia del proyecto, lo priorizó en el Plan de Desarrollo, pedía informes, verificaba avances y participaba en escenarios de seguimiento general, sin que ello implicara elaborar estudios, avalar la adición, escoger al contratista, definir la modalidad contractual, ni prescindir de un proceso autónomo.

Su aislamiento acerca de los detalles de estos procesos contractuales es compatible con el principio de confianza en una administración de las dimensiones que tenía la Gobernación de Antioquia, funcionalmente distribuida, donde no era el gobernador quien debía conocer o recordar qué profesional diseñó el puente, qué estudios se elaboraron, qué cálculos soportaron la obra o qué especialistas participaron en la estructuración, pues tales asuntos correspondían a la Secretaría de Infraestructura, a sus funcionarios técnicos y jurídicos, a la interventoría y a los profesionales vinculados al proyecto.

También reconoció que tuvo conocimiento de la suscripción del *Otrosí* No. 2 pocos días antes de terminar su mandato, pero explicó que no advirtió en ello una anomalía, dado que su periodo constitucional se extendía hasta el último día y que, según su entendimiento, el acto hacía parte

de un trámite que venía de tiempo atrás, con estudios, análisis internos y paso por el Comité de Contratación, lo que muestra que, desde la perspectiva de GAVIRIA, la actuación no se presentó como una decisión súbita, clandestina o personal adoptada al cierre del mandato, sino como la culminación de un procedimiento institucional adelantado por las instancias que tenían competencia funcional para ello[108].

La versión del acusado también resulta coherente con la ausencia de prueba relacionada con alertas relacionadas con vicisitudes contractuales relevantes, pues no se acreditó que hubiera recibido informes, noticias o advertencias acerca de irregularidades o inconvenientes asociados al trámite adelantado por la Secretaría de Infraestructura, conclusión que se ve corroborada por los dichos de múltiples funcionarios, abogados, técnicos, integrantes de comités e interventores, quienes negaron haber elevado reparos o alertas de la improcedencia de acudir al *otrosí* para incorporar el puente sobre el río Nechí, y tampoco señalaron que GAVIRIA CORREA hubiera impuesto la decisión, presionado a funcionarios, direccionado el trámite o manifestado interés en favorecer al contratista, aspecto que se afianza con lo expresado por el propio acusado, en cuanto afirmó que la primera noticia de los cuestionamientos formulados por la Fiscalía surgió muchos años después de culminado su periodo.

SALA PENAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

[108] Indagatoria del 16 de abril de 2020, registro 03:03:23 ss.

Así, se cristalizan conclusiones cardinales: la Secretaría de Infraestructura era la dependencia ejecutora; Margarita María Ángel era la delegataria contractual; Nadia Maryori Maya elaboró los estudios de conveniencia; Jorge Ignacio Montoya intervino como funcionario técnico y supervisor; la interventoría DIN–SEDIC acompañó la ejecución y estructuración técnica; el Comité Asesor revisaba y avalaba los asuntos; Hacienda verificaba los aspectos presupuestales; y ninguno de esos declarantes afirmó que GAVIRIA CORREA hubiere sido alertado de inconsistencias en el proceso, sino que su gestión se concretó en la dirección y gerencia inherente a su rol como Gobernador.

Por ello, el alcance real de la actuación del acusado se concretó en la dirección política, priorización programática, seguimiento general y confianza en una estructura institucional especializada, sin que de ella se desprenda que hubiera omitido lo que jurídicamente le era exigible en términos de delegación.

En consecuencia, contrario a lo sostenido por la Fiscalía en la acusación, la Sala no encuentra probada la responsabilidad penal de ANÍBAL GAVIRIA CORREA bajo la modalidad de comisión por omisión, en tanto no se demostró que hubiere permanecido deliberadamente inactivo frente a una situación que le hiciera exigible reasumir la competencia o impedir la suscripción del *Otrosí* No. 2, sin que el seguimiento general ejercido sobre la obra principal, su condición de gobernador y la existencia de una delegación

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

contractual en la Secretaría de Infraestructura baste para atribuirle responsabilidad penal, razón por la cual, emerge como consecuencia su absolución.

3.2 Del delito de *peculado por apropiación*

El artículo 397 del Código Penal, en su versión original, lo consagra en los siguientes términos:

> *ARTÍCULO 397. PECULADO POR APROPIACIÓN. El servidor público que se apropie en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, incurrirá en prisión de seis (6) a quince (15) años, multa equivalente al valor de lo apropiado sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término.*
>
> *Si lo apropiado supera un valor de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dicha pena se aumentará hasta en la mitad. La pena de multa no superará los cincuenta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Para su estructuración se requiere: *i)* un sujeto activo calificado -servidor público-; *ii)* la competencia funcional o material para disponer de los recursos; *iii)* la apropiación, en provecho propio o de un tercero, de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que este tenga parte, o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.

La relación entre el servidor público y los bienes

oficiales puede ser material o jurídica. La disponibilidad material, conforme lo ha señalado la Sala de Casación Penal de esta Corporación, se asimila a la simple constatación empírica de poder usar o manipular el objeto, mientras que en lo que se refiere a la disponibilidad jurídica se requiere llevar a cabo un proceso de abstracción en virtud del cual se analiza el dominio que el agente tiene sobre dichos bienes[109]. Tal disponibilidad está vinculada al ejercicio de sus deberes funcionales que, por razón de sus competencias, los hace garantes de los recursos públicos[110].

En cuanto al acto de apropiación puede ocurrir, entonces, que este sea como consecuencia de la disponibilidad directa de los recursos, o debido al ejercicio de un deber funcional que faculta al servidor público para decidir el destino de los bienes públicos. Esta acción puede constatarse cuando se dispone del bien como si fuera propio o se incorpora al patrimonio personal o al de un tercero, con la consecuente sustracción de dicho bien del patrimonio del sujeto pasivo, esto es, del Estado.

Se trata de una conducta de ejecución instantánea que se consuma cuando el servidor público sustrae el bien o bienes de la órbita de custodia del Estado[111], en provecho suyo o de un tercero. Como lo ha reiterado la Sala de Casación de la Corte, además, «El acto de sustracción priva

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 0026

[109] CSJ, SP4490-2018, 10 oct. 2018, rad. 52269, CSJ, SP2339-2020, 1° jul. 2020, rad. 51444.
[110] CSJ, SP4490-2018, 10 oct. 2018, rad. 52269.
[111] CJS, SP18532-2017, 8 nov. 2017, rad. 43263.

al Estado de la facultad dispositiva de los recursos, sin que forzosamente quien cumple la acción entre a disfrutar o gozar de aquellos, es suficiente que impida al Estado seguir disponiendo de los recursos confiados al servidor público»[112].

Caso en estudio

Atendiendo las circunstancias que rodearon el desembolso e inversión del primer anticipo pactado en el contrato 2005-CO-20-335, la Fiscalía consideró actualizado el delito de *peculado por apropiación* agravado por cuanto fue usado para sufragar gastos propios de la legalización y ejecución del contrato, como pagos de pólizas, impuestos y compra de maquinaria. En su entender, por tratarse el anticipo de un recurso público, no podía disponerse para sufragar costos indirectos del contrato, ni gastos generales que no pudiesen ser imputados a unidades de obra específica.

Cuestionó que su desembolso al Consorcio *Troncal de la Paz* aconteciera antes de la contratación de la interventoría, consignado, por demás, en una cuenta bancaria a nombre del contratista y no en una conjunta como lo demandaban las condiciones del contrato. De igual forma, reprochó la falta de aprobación del respectivo plan de inversión antes del giro de los recursos, proceder con el que, infirió, la Gobernación de Antioquia asumió su vigilancia al no haber descargado en la interventoría tal control.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2016

---

[112] *Ibídem.*

Ahora bien, pese a atribuir a ANÍBAL GAVIRIA CORREA el delito de *peculado por apropiación*, en comisión por omisión, en sus alegaciones aclaró que la disposición de recursos públicos fue *transitoria* —*tasando su cuantía en $5.220.291.193*— en tanto el anticipo se amortizó en su totalidad, dando ello lugar a la rebaja punitiva de que trata el artículo 401 del Código Penal.

A su turno, la defensa reprochó la ausencia de una norma que respaldara el cuestionamiento de su contraparte, consistente en la supuesta prohibición de destinar el anticipo a cubrir costos indirectos del contrato o maquinaria, perdiendo de vista que, con la propuesta presentada por el Consorcio *Troncal de la Paz* durante el proceso licitatorio No LIC-20-20-2005, se anexó un plan de inversiones acorde con los pliegos de condiciones, el cual fue aprobado el 10 de febrero de 2006 por el Consorcio interventor DIN-SEDIC, encargado de custodiar y vigilar el correcto manejo del anticipo; quien, además, dio cuenta de la amortización en un 100% de los recursos otorgados en tal calidad, sin que se evidencie perjuicio alguno para la Gobernación de Antioquia por su uso y destinación.

Del contenido del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 se desprende que el anticipo constituye una figura expresamente prevista por el legislador dentro del régimen de contratación estatal. Dicha normativa faculta pactar su entrega con la limitación de que el monto no supere el 50 % del valor del contrato, pero que no define el concepto de

anticipo ni enlista los rubros en que puede invertirse, delimitación que ha correspondido al Consejo de Estado, con apoyo en doctrina.

En tal sentido, ha precisado el órgano de cierre en materia contenciosa administrativa que los recursos entregados por concepto de anticipo conservan naturaleza pública, en cuanto constituyen un adelanto de un precio aún no causado, orientado a que el contratista cuente con fondos para proveerse de materiales y atender los primeros gastos de ejecución:

> *no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.*[113]

De lo expuesto se concluye que, para el año 2005, época en la que se celebró el contrato 2005-CO-20-335, el anticipo ya se entendía como una suma de dinero entregada al contratista para financiar los costos iniciales o necesarios de ejecución del contrato, con cargo al valor contractual, sometida a amortización y destinada al cumplimiento del objeto pactado, que a su vez imponía deberes de control y vigilancia.

---

[113] Exp. 10.607. Sentencia No. 2025525. 13 de Sept. 1999.

Al margen de lo anterior, la determinación concreta de las obligaciones asociadas a su entrega, manejo e inversión dependían principalmente del contrato, del pliego de condiciones y del plan de inversión aprobado, lo que se traduce en que, para entonces, no existiera una prohibición normativa o interpretativa que excluyera rubros como maquinaria, pólizas, impuestos o gastos de legalización, siempre que estos estuvieran vinculados con la ejecución contractual.

Recuérdese que, en la cláusula octava del contrato 2005-CO-20-335 se estipuló el otorgamiento de un anticipo equivalente al 29% del valor del contrato, cuyo manejo fue delimitado de la siguiente manera: *PARÁGRAFO PRIMERO: MANEJO DEL ANTICIPO:*

> *El Contratante y El Contratista, abrirán a nombre del proyecto una cuenta corriente en un Banco elegido de común acuerdo para manejar los fondos del anticipo, en tal forma que los cheques que se giren con cargo a ella necesiten, para ser pagados, la firma de El Contratista y la del representante del Contratante que en este caso será el Interventor que para la vigilancia del contrato sea designado por El Contratante.* ***Los fondos del anticipo sólo podrán será utilizados para los gastos propios del presente contrato.*** *PARÁGRAFO SEGUNDO, AMORTIZACIÓN: La amortización del anticipo se hará mediante deducciones de las actas de pago mensuales, en una suma equivalente al porcentaje del valor entregado como anticipo, hasta su cancelación total.* (Negrita fuera del texto).

Dicha regulación, tuvo como antecedente lo dispuesto en el pliego de condiciones que gobernó el trámite contractual cuestionado, documento en el que se precisó en qué podía utilizarse el anticipo, a saber:

en la instalación de campamentos, compra de materiales e insumos para las obras, transporte de equipos e instalación de plantas, y pagos a los trabajadores vinculados de manera exclusiva a la ejecución de la obra objeto del contrato. ***Los dineros del anticipo solo podrán invertirse en la ejecución del objeto del contrato y en bienes y gastos relacionados Directa y exclusivamente con dicha ejecución****. Además, no podrán destinarse a la especulación económica, ni distraerse, ni distraerse en el pago de obligaciones distintas a las directamente surgidas con el contrato, ni utilizarse en la ejecución de contratos diferentes del que se suscriba como resultado de ésta licitación, ni amortizarse con obra ejecutada en otros conceptos.*" (Negrita fuera del texto).

Así pues, en relación con el proceso contractual cuestionado, fueron los pliegos de condiciones los que enmarcaron la destinación del anticipo en la ejecución del objeto del contrato y en bienes y gastos relacionados con ello, precisando, además, la naturaleza pública de dichos fondos y su entrega a título de mera tenencia. Tal directriz fue reproducida en el correspondiente contrato estatal en tanto se especificó que los recursos otorgados en dicha calidad solo podrían ser utilizados para los gastos propios del contrato.

El 10 de febrero de 2006, como consta en el proceso, el Consorcio *Troncal de La Paz*, a través del gerente del proyecto José Ignacio Narváez, presentó el plan de inversión del anticipo al interventor DIN-SEDIC[114]. En este documento, rubricado a su vez por Fernando González Villegas, como representante del aludido consorcio, se describieron los valores en que se proyectaba invertir estos recursos, así:

[114] Medios magnéticos, Cd207(1), archivo titulado *INSPECCION II TRONCAL DE LA PAZ\PLAN DE INVERSION- ANTICIPO.*

No.	Descripción	Valor ($)	Porcentaje (%)
1	Compra de Materiales	$1.126.325.005,00	11%
2	Transporte de Materiales	$1.535.897.734,00	15%
3	Compra, alquiler y transporte de equipos	$5.119.659.113,00	50%
4	Pago de mano de obra, salarios y jornales	$1.075.128.413,00	10.50%
5	Descuentos de Ley, legalización de contrato y gastos financieros.	$1.382.307.960,00	13.50%
Total		$10.239.318.225,00	100%

Al ser indagado por la defensa acerca de la destinación del primer anticipo, Narváez Mora en declaración del 21 de enero de 2025, señaló que el consorcio interventor avaló con su firma el plan de inversiones presentado, sin que hubiese manifestado oposición alguna[115], derruyendo con ello la tesis incriminatoria según la cual «fue el contratante quien lo aprobó, porque para ese momento, técnicamente, carecía de la representación que significa el interventor».

A su turno, desde una óptica técnica, Jorge Montoya, en su calidad de coordinador del proyecto de la Troncal de la Paz y quien fungía como el enlace entre la administración departamental y la interventoría, fue enfático al señalar que el objeto de un anticipo está directamente relacionado con el contrato y con las erogaciones que representen su ejecución, considerando que la compra de equipos y el pago de pólizas e impuestos resultaban acordes con lo previsto en el pliego

[115] Fl. 2313, Cuaderno Primera Instancia 12. Declaración del 21 de enero de 2005. Registro 02:24:33 ss.

de condiciones[116].

Además, explicó que la cuenta del anticipo era de manejo conjunto con la interventoría y que los pagos debían corresponder a costos y gastos inherentes al contrato, con seguimiento, control y participación de esa firma en los cheques o desembolsos efectuados desde dicha cuenta. De igual manera, indicó que la Gobernación realizaba seguimiento, controles y verificaciones para establecer que los recursos contaran con soportes y correspondieran a gastos propios de la ejecución contractual, mientras que la interventoría debía informar y reportar a la Secretaría los pagos realizados con sus respectivos respaldos documentales[117].

Juan Diego Londoño, como director de interventoría, explicó que era dicha dependencia quien hacía seguimiento al plan de inversión del anticipo y que los rubros correspondían a materiales, transporte de materiales, equipos, compra, alquiler, salarios, garantías, pólizas y aspectos legales; además, precisó que la ejecución se controlaba mediante facturas, formatos de desembolso, revisión de necesidad y firma conjunta del representante del contratista y del director de interventoría.

También indicó que los desembolsos se hacían a

[116] Fl. 1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 04:27:05 ss.
[117] Fl. 1898, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 21 de noviembre de 2023, registro 02:17:18

proveedores, pues si era para comprar materiales se giraba a la empresa que los suministraba y si era para un equipo, al distribuidor correspondiente; a su vez, afirmó que cada cheque firmado y su soporte eran enviados a la Gobernación para su conocimiento[118].

De su parte, Marta Lucía Acevedo explicó que el contratista debía presentar un programa de inversión del anticipo, que la entrega estaba condicionada a ese plan y que este podía modificarse, pero debía ser aprobado por la interventoría y/o la supervisión.

También reconoció adecuado a la legalidad que en el plan de inversión presentado se incluyeran rubros como alquiler y transporte de equipos, pago de mano de obra, salarios, jornales, descuentos de ley, legalización del contrato y gastos financieros, y señaló que no hubo observaciones de proponentes acerca de ese plan antes de la adjudicación. Así mismo, precisó que, al regular el anticipo en los pliegos de condiciones, se incluyeron los costos de ejecución del contrato, sin discriminar uno a uno los rubros, tras entender que dichas erogaciones eran válidas[119].

De lo anterior, concluye la Sala que, la inversión del primer anticipo no se produjo al margen de las disposiciones contractuales ni de manera libre e incontrolada por parte del

[118] Fl. 1871, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 02:52:19 ss.
[119] Fl. 1862, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 10 de noviembre de 2023, registro 02:15:14 ss.

contratista, pues, existió un plan de inversión que comprendía rubros vinculados con la ejecución y puesta en marcha del contrato, que fue conocido, revisado y avalado por la interventoría, sin que se acreditara oposición frente a su contenido.

Conforme lo anterior, aunque le asiste la razón a la Fiscalía al reprochar las circunstancias en las que tuvo lugar el primer desembolso de recursos, como quiera que estos fueron consignados por la Gobernación de Antioquia el 29 de diciembre de 2005, en cuantía de **$9.420.172.772,** a una cuenta del Banco Popular a nombre del contratista[120], desde ya advierte la Sala que, tal desatención, por sí sola no materializa el riesgo para el patrimonio estatal que se plantea en la tesis acusatoria, aun cuando el contratista hubiese tenido en su poder dichos fondos con anterioridad a la suscripción del negocio jurídico entre el ente territorial y quien fungiría como interventor de la obra.

Y es que, si bien se encuentra acreditado que solo hasta el 30 de enero de 2006 fue celebrado el contrato 2006-CC-20-048, por la Secretaria de Infraestructura Física y Fernando González Villa, como representante legal del Consorcio DIN-SEDIC, cuyo objeto era realizar «La Interventoría técnica, administrativa, contable y ambiental del proyecto para el mejoramiento y pavimentación de la Troncal de la paz, tramo La Cruzada – Caucasia sector Nuevo

[120] Medio magnético, *archivo T-0325-6200 LEGAJO* 2.

Oriente - Escarralao»[121], también se demostró que para tal fecha el saldo de la cuenta corriente No. 110-063-13913-3 del Banco Popular, a nombre del contratista, ascendía a **$9.420.164.037,20**[122].

En otras palabras, se evidenció que, en dicho interregno, el consorcio constructor optó por no hacer uso de los fondos consignados, tal y como lo corroboró José Ignacio Narváez Mora, Gerente del proyecto, quien en declaración del 9 de abril de 2021 señaló que, para el momento de la apertura de la cuenta y recibo de los dineros del anticipo, efectivamente la entidad territorial no había designado la interventoría, sin embargo, aclaró que dichos recursos permanecieron en la correspondiente cuenta bancaria hasta tanto el interventor asumió funciones[123].

En efecto, de acuerdo con el material probatorio recaudado, se acreditó que, en lo que aquí interesa, las erogaciones efectuadas con cargo al anticipo, por un valor de **$5.220.291.193,** fueron realizadas en las siguientes fechas[124]:

Fecha	No. Del cheque	Beneficiario	Valor	Descripción
03/02/2006	51336551	GECOLSA	$1.158.066.346	2 retroexcavadoras CAT 320 c 2 retroexcavadoras CAT 420D
03/02/2006	51336552	GECOLSA	$1.079.030.004	1 retroexcavadora CAT 320C 1 retroexcavadora CAT 420D 1 Motoniveladora CAT 140H

[121] Evidencias – Sala de Primera Instancia – Documentales Art. 400, archivo: *contrato de interventoría. Cláusula Quinta, numeral 8. Aprobar, rechazar y hacer seguimiento del plan y programa de trabajo e inversiones para el buen desarrollo del contrato*
[122] Fls.104 ss. Cuaderno Fiscalía 10.
[123] Fl. 27, Cuaderno principio de oportunidad.
[124] Fls. 163 ss., Cuaderno Fiscalía Anexo 2.

Fecha	No. Del cheque	Beneficiario	Valor	Descripción
03/07/2006	51336557	GECOLSA	$494.565.843	1 Motoniveladora CAT 140H
03/07/2006	51336561	CANACOL LTDA	$ 34.875.000	2 volcos de 6 M3 de capacidad
03/07/2006	51336562	AUTONIZA LTDA	$305.344.828	2 volqueta Kodiak 157 LTDA 1 camión NPR 729
03/08/2006	51336567	RODRIGUEZ & LONDOÑO S.A	$322.479.870	1 compactador Ingersoll Rand SD100D
03/09/2006	51336572	CARLOS ALBERTO SOLARTE	$692.407.100	Anticipo 3 compactadores Ingersoll Rand SD 100D 1 chasis para volqueta Mack CV713 1 Compactador Ingersoll Rand
03/09/2006	51336573	CONSORCIO TRONCAL DE LA PAZ	$416.940.000	3 chasis volqueta Kodiak 157 3 volcos de 6m3 de capacidad
03/15/2006	51336574	SEGUROS DEL ESTADO	$246.389.045	Pólizas de cumplimiento, buen manejo y correcta inversión de anticipo, pago de salarios y prestaciones e indemnizaciones, estabilidad de las obras y responsabilidad civil extracontractual
03/23/2006	53185604	GRÚAS Y EQUIPOS LTDA	$ 22.355.290	4 apisonadores de 4 ciclos Robin MT55F
03/23/2006	53185605	TALLERES INDUSTRIALES DIAZ	$ 4.500.000	Tanque de agua
03/24/2006	53185606	CONSORCIO SOLARTE SOLARTE	$156.237.900	Reintegro impuesto de timbre
03/24/2006	53185607	CASS CONSTRUCTORES & CIASCA	$156.237.900	Reintegro impuesto de timbre
03/27/2006	53185610	AUTONIZA LTDA	$130.862.067	2 chasis para camión NPR 729

Entonces, si para la Fiscalía se estructura el peculado porque una parte del anticipo fue utilizada para el pago de costos indirectos y maquinaria, la Sala se centrará en establecer si efectivamente los rubros en los que fue destinado actualizan el delito de *peculado por apropiación* y si ello resulta atribuible al aforado, como lo propone la Fiscalía o, por el contrario, el patrimonio estatal no sufrió afectación alguna con tal proceder, como lo formula la defensa.

Para la Sala, una interpretación sistemática de la normativa contractual no permite inferir que los rubros asociados a la ejecución del contrato cuestionados por la

Fiscalía, estuvieran de entrada excluidos del ámbito de inversión del anticipo, por el contrario, dichas erogaciones encuentran sustento en los documentos que gobernaron el desarrollo del proceso licitatorio y que culminó con la suscripción del contrato 2005-CO-20-335, como en el plan de inversiones del anticipo aceptado por el consorcio interventor, encargado de aprobar, rechazar y hacer seguimiento del plan y programa de trabajo e inversiones para el buen desarrollo del contrato, conforme a la cláusula quinta del contrato 2006-CC-20-048[125].

Tampoco resulta jurídicamente consistente sostener que el anticipo fuera improcedente por el solo hecho de que el contratista hubiera acreditado, dentro del proceso licitatorio, la capacidad financiera exigida para resultar adjudicatario, pues dicha figura no opera como un auxilio reservado a contratistas financieramente débiles ni como un mecanismo condicionado a la incapacidad económica de quien contrata con el Estado, sino como una herramienta contractual expresamente admitida para facilitar el inicio de la ejecución, bajo un régimen de destinación específica, garantía, control y amortización; por ello, la fortaleza económica del contratista podía ser relevante para discutir la conveniencia, cuantía o razonabilidad administrativa del porcentaje pactado, pero no para negar la procedencia del anticipo ni convertir su otorgamiento en un supuesto de apropiación censurable por vía penal.

[125]Evidencias – Sala de Primera Instancia – Documentales Art. 400, archivo: *contrato de interventoría. 8. Aprobar, rechazar y hacer seguimiento del plan y programa de trabajo e inversiones para el buen desarrollo del contrato.*

Así, el examen jurídico-penal no puede recaer en la necesidad o conveniencia de otorgar apoyo financiero al contratista para iniciar la obra, sino en verificar si la destinación concreta del anticipo desbordó la finalidad para la cual fue entregado, comportó un ejercicio de disposición incompatible con el objeto contractual o supuso la apropiación o aplicación indebida de recursos públicos en provecho del contratista o de terceros, como seguidamente se abordará.

En cuanto al rubro que se destinó para la compra de equipos, es importante recordar que, lo que constituye el objeto del negocio jurídico es la ejecución de una obra determinada, cuya realización corresponde al contratista, quien ha de desarrollarla con cargo a su propia organización empresarial y mediante los recursos técnicos, operativos y financieros de los que dispone. En esa medida, es natural que los bienes materiales necesarios para la ejecución de la obra pertenezcan al contratista o sean administrados por este, sin que esa circunstancia, por sí sola, permita concluir que su financiación con cargo al anticipo resulte incompatible con el régimen contractual aplicable, siendo un desacierto pretender que, en un contrato de obra pública, la entidad estatal incorpore a su patrimonio maquinaria, vehículos, equipos o herramientas necesarios para su ejecución, que será objeto de amortización.

Tampoco puede afirmarse que la adquisición de maquinaria con recursos del anticipo fuera inviable porque

SALA DE PRIMERA INSTANCIA 2026

el contratista hubiera acreditado capacidad técnica, operativa y equipo mínimo en el proceso de selección, pues esas exigencias constituían presupuestos habilitantes para contratar, pero no impedían que, durante la ejecución de esta obra pública de infraestructura vial, surgiera la necesidad de ampliar, reforzar o complementar los medios materiales disponibles para cumplir el objeto contractual en mejores condiciones.

La tesis contraria llevaría a una consecuencia irrazonable: exigir que el contratista ejecutara la obra únicamente con los medios que acreditó al momento de la licitación, aun cuando durante el desarrollo contractual resultara conveniente o necesario fortalecer su capacidad operativa para abrir nuevos frentes de trabajo, mejorar los rendimientos, evitar retrasos, atender condiciones del terreno o reducir el tiempo de entrega de la infraestructura. Esa lectura no consulta el principio de economía ni la finalidad práctica del contrato de obra, orientado no a conservar intacta la estructura empresarial inicial del contratista, sino a obtener la ejecución oportuna, adecuada y funcional de la obra pública contratada.

SALA DE CASACIÓN PENAL - NOTIFICACIÓN 2026

No encuentra la Sala que la inversión cuestionada estuviera prohibida por el ordenamiento jurídico ni que resultara incompatible con la naturaleza del anticipo, pues este constituye un mecanismo autorizado para dotar al contratista de recursos iniciales que le permitan poner en marcha la ejecución del contrato, proveerse de materiales,

disponer de equipos, atender gastos operativos y asumir las erogaciones necesarias para iniciar la obra. Por ello, en un contrato de obra pública, la adquisición de maquinaria, vehículos, herramientas o equipos con cargo al anticipo no configura apropiación por el solo hecho de que tales bienes queden bajo titularidad o administración del contratista, siempre que su compra esté vinculada con el objeto contractual, haya sido prevista o admitida en el plan de inversión, cuente con los controles correspondientes y su valor sea amortizado durante la ejecución, como ocurrió en este caso.

En ese entendido, la conclusión acusatoria no consulta la descripción típica del delito de *peculado por apropiación*, en tanto no se acreditó una malversación de los recursos del anticipo, sino una forma de utilización propia de la dinámica contractual, orientada a facilitar la ejecución de la obra y posteriormente compensada mediante amortización, sin que el patrimonio estatal se hubiese visto afectado con los comportamientos objeto de reproche.

Frente a la citada compra de maquinaria con recursos del anticipo, el ingeniero Jorge Montoya al ser cuestionado por las razones que se autorizaba tal adquisición, pese a que al contratista se le exigía una dotación de elementos iniciales para ejecutar el contrato, aclaró que, este podía no ser el requerido o necesario para la ejecución de la obra, precisando que la finalidad de exigir un equipo mínimo era verificar que el contratista contara con las unidades básicas

que permitieran a la administración tener la certeza de que disponía de los medios necesarios para desarrollar las actividades contratadas, lo que no agotaba los recursos requeridos para la ejecución de la obra. En consecuencia, si para cumplir cabalmente el objeto contractual dentro del plazo previsto era necesario adicionar o incorporar un mayor número de equipos durante su ejecución, correspondía al contratista suministrarlos[126].

En punto al rol de la interventoría en la aprobación de compra de maquinaria, explicó Juan Diego Londoño que, cuando el contratista solicitaba el desembolso para la compra de un equipo, la interventoría evaluaba si dicha adquisición respondía a las necesidades de la obra. Para ejemplificar, indicó que, tratándose de la construcción de una vía, resultaba razonable la adquisición de equipos como compactadores o buldóceres, mientras que no tendría justificación la compra de una recicladora de pavimento, dado que el contrato no contemplaba actividades de reciclaje. En consecuencia, precisó que la verificación se limitaba a contrastar que los equipos cuya compra se pretendía financiar fueran efectivamente necesarios para la ejecución de la obra.

A su turno, dio cuenta del procedimiento llevado a cabo para la vigilancia del plan de inversiones del anticipo. Así, señaló que, cuando el contratista requería recursos, remitía la documentación correspondiente, como las facturas de

[126] Fl. 1898, Cuaderno Primera Instancia 10, registro 04:30:57 ss.

compra de equipos o materiales y el formato destinado a gestionar el desembolso. Una vez se verificaba y se estaba de acuerdo con la necesidad de adquirir el equipo o los materiales, agregó, se elaboraba el cheque y se enviaba para las firmas. Así mismo, precisó que el trámite requería firma conjunta por el contratista y también la suya, en su calidad de director de la interventoría, en tanto era la persona autorizada para ello[127].

Frente al rubro titulado «Descuentos de Ley, legalización de contrato y gastos financieros» y en concreto, en torno al cheque No. 51336574 del 15 de marzo de 2006, procedente de la cuenta del Banco Popular No. 110-063-13913-3, cuyo beneficiario fue Seguros del Estado, por valor de $246.389.045, ninguna irregularidad con relevancia penal advierte la Sala, pues aunque se constata la existencia de la certificación puesta de presente por la Fiscalía, aquella no precisó el medio de pago usado presuntamente para saldar esta obligación.

Inclusive, al ser indagado sobre el particular, José Ignacio Narváez puso de presente que las aseguradoras manejan constancias de pago, respaldadas en documentos de crédito, por lo que, si bien emiten una certificación de cancelación, esta podía ser materializada con posterioridad, como ocurrió en el presente caso[128]. Así, lo que evidencia la

[127] Fl. 1871, Cuaderno Primera Instancia 10. Declaración del 14 de noviembre de 2023, registro 02:59:40 ss.
[128] Fl. 27, Cuaderno Principio de Oportunidad. Dicho que se acompasa con original artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que señalaba en su numeral 19: *El contratista prestará garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del*

prueba documental es que el aludido título valor, avalado por la interventoría, soportaba el pago de $235.902.188, que se corresponde a los amparos por cumplimiento, anticipo, salarios y prestaciones sociales, así como estabilidad de la obra, y el saldo restante, esto es, $10.486.857, por el amparo *predios labores y operaciones*[129].

Este procedimiento, como se encuentra acreditado en el proceso, fue llevado a cabo para los 14 rubros cuestionados por la Fiscalía, por un valor de **$5.220.291.193**, como quiera que cada uno de ellos contó con la firma de Juan Diego Londoño, en su condición de Director de Interventoría[130].

Ahora bien, en los alegatos de cierre la Fiscalía introdujo un reproche adicional, consistente en que algunas de las erogaciones efectuadas con cargo al anticipo tuvieron como beneficiarios a integrantes del Consorcio *Troncal de la Paz* o a sociedades vinculadas con ellos, a partir de lo cual, concluyó que se había simulado la compra de maquinaria que ya pertenecía al contratista o a quienes lo conformaban. Sin embargo, tal planteamiento no hizo parte del núcleo fáctico de la acusación, centrado en la supuesta improcedencia de destinar recursos del anticipo a compra de

---

contrato, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación y se ajustará a los límites, existencia y extensión del riesgo amparado. Igualmente, los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos. Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia o en garantías bancarias. La garantía se entenderá vigente hasta la liquidación del contrato garantizado y la prolongación de sus efectos y, tratándose de pólizas, no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral (...).

[129] Medios magnéticos, Cd207(3), *ARCHIVO DIN-SEDIC T-0325 TRONCAL DE LA PAZ\T-0325- 6200 LEGAJO* 1.

[130] Medios magnéticos, Cd207(3), *ARCHIVO DIN-SEDIC T-0325 TRONCAL DE LA PAZ\T-0325- 6200 LEGAJO* 1.

maquinaria, pólizas, impuestos y gastos de legalización, ni fue desarrollado como una hipótesis de desvío de recursos, por lo cual no puede erigirse, en esta fase, en fundamento para redefinir los contornos fácticos de la acusación.

En todo caso, la sola circunstancia de que algunos pagos se hubieran realizado a integrantes del consorcio o a empresas relacionadas, no demuestra que las operaciones fueran inexistentes, ficticias o ajenas a la ejecución contractual, menos cuando los desembolsos estaban comprendidos en el plan de inversión, fueron sometidos a verificación de la interventoría, contaron con soportes, firma autorizada y posterior amortización, lo que descarta la entidad exigida para estructurar el delito de *peculado por apropiación*.

Es natural que, en todo contrato estatal exista un margen legítimo de utilidad y organización empresarial del particular, por lo que no resulta penalmente relevante que el contratista mejore su capacidad instalada, aun en los albores de la ejecución contractual, lo reprochable es que lo haga mediante una desviación de recursos públicos ajena al contrato, sin contraprestación, sin ejecución, sin amortización o mediante maniobras ficticias orientadas a extraer el erario. Ciertamente, la adquisición de bienes por parte del contratista con cargo al anticipo puede suscitar discusiones administrativas de conveniencia, suficiencia del control, pertinencia técnica o correcta imputación del gasto, pero no permite construir un juicio típico objetivo de

COPIA CONFORME A LA DE PRIMERA INSTANCIA 2025

peculado por apropiación, que es lo que la Fiscalía pretendió sustentar en la acusación.

Con lo anterior, la Sala no encuentra acreditada la apropiación de recursos públicos planteada por la Fiscalía, ni una destinación contraria a las reglas que gobernaban el manejo del anticipo, pues los rubros censurados estuvieron comprendidos en el plan de inversión presentado por el contratista, avalado por la interventoría y ejecutado mediante un esquema de control y que, en últimas fue debidamente amortizado.

El cuestionamiento relacionado con la utilización de parte de esos recursos en compra de maquinaria, pólizas, impuestos y gastos de legalización, no se concibe extraño al contrato ni su ejecución, de manera que la discusión no permite tener por demostrada la sustracción patrimonial exigida, sino, a lo sumo, un debate de la conveniencia o suficiencia administrativa de determinados gastos, asunto ajeno a lo que define actualmente esta Corporación.

Tampoco puede perderse de vista que el control directo sobre la inversión del anticipo no correspondía al Gobernador de Antioquia, sino a los canales técnicos y contractuales dispuestos para ello, como lo fueron la interventoría, que debía revisar el plan de inversión, verificar la pertinencia de cada desembolso, suscribir los cheques y reportar los pagos con sus soportes a la Secretaría de Infraestructura, así como la coordinación a cargo de Jorge Montoya, enlace entre el

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2020

consorcio constructor y la administración departamental. Por tanto, no es válido pretender que ANÍBAL GAVIRIA CORREA responda penalmente por cada rubro ejecutado con cargo al anticipo, en tanto ello supone trasladarle un control que no hacía parte de su función, desconoce la estructura delegada del proyecto y desborda el ámbito de dirección estratégica y seguimiento general que le era exigible como jefe de la administración departamental.

Además, aun si se admitiera que el primer desembolso presentó una irregularidad por haberse consignado antes de la formalización del contrato de interventoría, esa circunstancia perdió fuerza como fundamento del tipo, pues como se referenció con anterioridad, los recursos permanecieron en la cuenta hasta que el consorcio interventor asumió funciones y solo a partir de entonces se ejecutaron los pagos, de modo que, la consignación temprana del anticipo no se tradujo en una disposición efectiva e incontrolada de los dineros, ni en una lesión o puesta en peligro concreta del patrimonio estatal.

Finalmente, la Fiscalía se limitó a afirmar que el aforado incumplió sus deberes de vigilancia y control sobre el anticipo, pero no concretó cuál era el acto funcional específico que debía realizar, en qué momento debía intervenir, qué información conocía o debía conocer, qué decisión omitió adoptar y de qué manera esa omisión permitió la apropiación de los recursos; esa indeterminación impide construir la imputación en comisión por omisión,

pues no basta invocar la condición de Gobernador ni una posición genérica de garante sobre el patrimonio departamental, cuando la administración del anticipo fue confiada a la interventoría y a la Secretaría de Infraestructura, y cuando no se acreditó una destinación ajena al contrato, una sustracción patrimonial efectiva ni un beneficio ilícito atribuible al acusado, lo que en definitiva impone emitir sentencia absolutoria a favor de ANÍBAL GAVIRIA CORREA también por este cargo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

V. RESUELVE

PRIMERO: ABSOLVER al acusado ANÍBAL GAVIRIA CORREA, de condiciones civiles y personales ya expuestas, de los delitos de *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* en concurso homogéneo y heterogéneo con el punible de *peculado por apropiación* en favor de terceros.

SEGUNDO: CANCELAR, una vez en firme esta decisión, todas las anotaciones que hubiesen sido emitidas en contra de ANÍBAL GAVIRIA CORREA, con ocasión de este proceso.

TERCERO: ARCHIVAR las presentes diligencias, una vez adquiera firmeza la decisión.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2018

CUARTO: DISPONER que, por Secretaría, se libren las comunicaciones a que haya lugar.

QUINTO: Contra esta sentencia procede el recurso de apelación ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, conforme las previsiones del Acto Legislativo 01 de 2018, que modificó los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política.

SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA 2026

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

BLANCA NELIDA BARRETO ARDILA
Magistrada

JORGE EMILIO CALDAS VERA
Magistrado

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA

Magistrada

(Aclaración de Voto)

RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ

Secretario

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN PENAL 2025

Se recibe sentencia SFP 135-2026 en 187 folios+
Aclaración de voto Dra. Romero en 17 folios+
Cuadernos SFPI Nos 13, 14 y 15 original y copia+
Folio 08/10/2026 3:35 PM

ACLARACIÓN DE VOTO

Radicado No. 00403

CUI 11001024800020200000202

ANÍBAL GAVIRIA CORREA

Bogotá, D.C., siete (7) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Con el respeto acostumbrado por la posición mayoritaria expresada en los proyectos sometidos a consideración de la Sala, y en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 56 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 23 de la Ley 2430 de 2024, dejo consignadas las razones por las cuales, si bien comparto la decisión absolutoria, presento los argumentos que sustentan la aclaración de mi voto.[1]

Comparto la decisión absolutoria en cuanto se refiere: (i) a la modificación del porcentaje de anticipo previsto para el contrato No. 2005-CO-20-335; (ii) a los cargos relacionados con el otrosí No. 2 de 27 de diciembre de 2007, en los términos y por las razones desarrolladas en la sentencia; (iii) la necesidad de aumentar el presupuesto del contrato principal

[1] Ley 270 de 1996, artículo 56, modificado por la Ley 2430 de 2024, artículo 23.

para sufragar mayores cantidades de obra; y (iv) al delito de peculado por apropiación en favor de terceros.

Mi discrepancia se circunscribe al argumento que condujo a la absolución del acusado ANIBAL GAVIRIA CORREA, en su condición de Gobernador del Departamento de Antioquia para la época de los hechos, por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, respecto del trámite y la celebración del contrato adicional No. 1 de 8 de noviembre de 2007, mediante el cual se incorporó la pavimentación de los segmentos K0+000 a K1+000 y K13+000 a K13+600 de la Troncal de la Paz, por valor de $831.000.000, cuantía que sumada al componente de mayores cantidades de obra por valor de $3.164.000.000, contenido en uno de los objetos del contrato adicional No. 1 de 8 de noviembre de 2007 celebrado entre la Gobernación de Antioquia y el Consorcio Troncal de la Paz, se suscribió por un total de $3.995.000.000.

Síntesis de la aclaración

La cuestión no consiste en determinar si las obras agregadas eran útiles para el corredor vial, ni si su costo se mantuvo dentro del límite cuantitativo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Tampoco se reduce a comparar, en abstracto, la rapidez de una adición con el tiempo que habría demandado un nuevo procedimiento de selección.

El problema jurídico es otro: si, después de concluido el proceso competitivo y seleccionado el contratista, la Administración podía incorporar al negocio dos segmentos

viales que no integraron su objeto ni fueron objeto de planeación específica, con fundamento en su conexión territorial con la Troncal de la Paz; o si esa decisión introdujo un objeto adicional que exigía estudios propios y un procedimiento autónomo de selección, como consecuencia de un proceso de planeación serio y estructurado.

A mi juicio, la segunda respuesta es la correcta, como pasa a exponerse:

En nuestro criterio, lo expuesto por la Fiscalía en la acusación encuentra asidero jurídico y probatorio en la medida en que en desarrollo del plan de obras de la Troncal de la Paz se previó la realización de la obra de mejoramiento y pavimentación del tramo La Cruzada – Caucasia, sector Nuevo Oriente Escarralao y para ello se suscribió el contrato principal, para luego adicionarlo para la pavimentación y mejoramiento de otros tramos diversos de aquellos inicialmente pactados, con el argumento que en tratándose de obras por precios unitarios, aquello que hizo parte del contrato adicional 1, correspondía a mayores cantidades de obra, pero, además, que no fueron objeto de la contratación inicial debido a las limitaciones presupuestales para comprometer en su momento

Carece de sentido que se hubiera celebrado el contrato por un tramo que no finalizaba en ninguno de los dos municipios favorecidos con la obra y por el contrario, luego se expresara como fundamento de la irregularidad que al celebrar el contrato adicional se tuvo en cuenta que el contratista se encontraba en el lugar, generó eficiencia en la realización de las obras adicionales, contaba con la logística e infraestructura, pero

además los precios de la obra no se actualizaron sino se tuvieron en cuenta los pactados en el contrato principal, que hicieron recomendable a la administración actuar como lo hizo.

El acopio probatorio de carácter testimonial con el que se pretende enervar la acusación, en nuestro criterio, tiene como propósito justificar el actuar de quienes participaron en la realización de los actos jurídicos que conllevaron a la trasgresión de la ley pues se pretende erigir el sustento, según el cual, la necesidad y la conveniencia de la adición por cuanto en su sentir el objeto no varió, pero se incrementó el valor y se contrataron obras adicionales que no fueron previstas en el contrato inicial, no obstante la identificación de la necesidad que posteriormente se esgrimió como argumento para afirmar que la obra era incompleta si se ejecutaba solo en el tramo central, sin los trayectos finales en cada uno de los municipios beneficiados con la misma.

De lo anterior se sigue que, fueron nuevos ramales de carretera que requerían ser pavimentados y mejorados, es decir, demandaban la celebración de un contrato de obra diferente pues, si bien constituía beneficio para las comunidades por la necesidad de culminar la pavimentación del total de la carretera en los tramos indicados, dicho aspecto debió ser objeto de verificación en los estudios previos, momento para el cual ya se evidenciaban las fallas en la malla vial que luego fue objeto de contrato adicional.

Es más, según se refiere en la ponencia que nos concita la función material de la adición contractual consistía en: "completar la conectividad de uno de los municipios" en el

primer tramo y el segundo, se advierte un segmento situado "entre dos tramos que estábamos ejecutando", según el testimonio de José Ignacio Narváez, citado en la página 96 de la ponencia, actuar reprochable porque no se entiende cómo en un trazado de obra en una vía pudieron dejarse trechos sin prever, lo que a lo sumo pareciera haberse advertido pero deliberadamente no se incluyeron para luego asignar los recursos y generar el contrato adicional.

Esta reflexión no obedece a una mera especulación sino a la realidad que muestra la prueba adosada el proceso de la que se desprende que, si el requerimiento inicial era la pavimentación y mejoramiento de la mala vial, no se evidencia constancia según la cual, esos dos trayectos materia de la adición se excluyeran por una razón técnica válida, que vino a ser suplida con posterioridad, aseverando que la falta de presupuesto fue el motivo para no incluirlo en el acuerdo de voluntades original.

La conectividad entre los distintos municipios en condiciones de adecuada funcionalidad no era un aspecto desconocido, al punto que se consideró, conforme con lo demostrado testimonialmente, que no contaban con el presupuesto al momento de realizar los estudios previos y cuando se decidió efectuar nuevos análisis para la suscripción del contrato adicional dispusieron de los recursos necesarios para la financiación de las nuevas obras.

Es verdad que la comunidad requería de una obra en óptimas condiciones para lograr su adecuado desplazamiento, pero la administración gubernamental dispuso que fueran

tramos discontinuos, para luego completar la obra con el contrato adicional, y así darle carácter de continuidad.

Resulta censurable que los aludidos estudios de necesidad y conveniencia para la elaboración del Contrato - Adicional No. 01 hubiesen desparecido, como lo reseñó la defensa con apoyo en el testimonio de fecha 15 de noviembre de 2023 rendido por la Ingeniera Maryori Maya, trascrito en lo pertinente en la ponencia[2] y que precisamente este sea uno de los reproches que efectúa la Fiscalía por la celebración de ese contrato adicional respecto de obras nuevas y no específicamente por mayores cantidades, pues esos tramos no estaban previstos en el contrato principal, aspecto que comparte esta Magistratura.

Si bien es cierto nos regimos por el carácter de libertad probatoria, como lo plantearon los intervinientes en el proceso y se consigna en la ponencia como un aspecto relevante, se echa de menos la existencia de los documentos que se dice sirvieron de base a la celebración de la Adición No. 1 del contrato, toda vez que la prueba testimonial no refleja los aspectos relevantes de la historia del momento para determinar la veracidad de lo acontecido pues los deponentes hacen uso de la memoria para dar cuenta de lo que debería constar por escrito como los estudios previos, certificado de disponibilidad presupuestal, la oferta presentada por el Consorcio de la Paz, los exámenes y conclusiones del comité de contratación, el acto administrativo de adjudicación que en estricto sentido

---

[2] Proyecto de sentencia, página 90

demanda, por extensión, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 sobre la formalidad escrita de los referentes propios del contrato estatal la etapa precontractual, contractual, de ejecución y liquidación del contrato.

En este objeto contractual se refunden dos conceptos completamente disímiles, razón por la cual, como lo especificó la Fiscalía en la acusación que nos concita, al disponerse la contratación de trayectos distintos, debió efectuarse unos nuevos estudios en aplicación, no sólo del principio de planeación, sino de transparencia y de responsabilidad que se demanda de los servidores públicos , porque no consideramos viable que las razones para asignar recursos a una obra nueva respecto del mismo contratista sean las de economía por los precios unitarios del contrato principal o de concurrencia de la logística e infraestructura con que contaba el Consorcio Troncal de la Paz porque estaba asentado en la zona dos años después de suscrito el contrato inicial y de frente soslayar la aplicación de principios tan relevantes en la contratación estatal.

Según se advierte del contenido de la ponencia materia de estudio, al tomar en cuenta el testimonio de Luis Fernando Solarte sobre la pertinencia de la pavimentación de los nuevos trayectos "por las condiciones geográficas, topográficas, geológicas y climáticas de la zona hacían inconveniente que, dentro de un corredor destinado al tránsito de vehículos pesados, el recorrido desembocara en un tramo totalmente destapado que dificultara el acceso o la movilidad"[3] que

[3] Proyecto de Sentencia, pag. 94, que cita el Fl. 2313 del Cuaderno de primera instancia 12. Declaración del 21 de enero de 2025, registro 00:44:41 ss.

contrario a lo que se pretende respaldar, conlleva una significancia importante para haberlo contemplado en la óptima planeación inicial.

La conexidad geográfica o la utilidad pública común no equivalen a identidad de objeto, ni reemplazan la demostración de que las obras nuevas eran indispensables e inescindibles para ejecutar la prestación originalmente licitada. El límite del cincuenta por ciento es una restricción cuantitativa necesaria, pero no una autorización material para modificar el objeto, alterar las condiciones de competencia o suplir, mediante justificaciones posteriores, la planeación que debió anteceder a la escogencia del contratista.

No se trata de una deficiente sino deliberada falta de planeación del contrato inicial según la cual la obra se determinó por su objeto y extensión que luego, aduciendo la existencia de nuevos recursos, decidieron realizar obras que no estaban contempladas en aquel y no corresponden a la esencia de la misma porque lo pactado terminó siendo funcional aunque no en las condiciones requeridas por la comunidad del lugar, es decir, lo novedoso en la adición fue la conveniencia para que la pavimentación y mejoramiento de la vía comprendiera los extremos no pactados por la administración departamental con el contratista y por esa vía vulnerar los principios de selección objetiva y transparencia de ineludible observancia.

No se desconoce que la vía es una misma en toda su extensión y que, como se ha referido en precedencia, sirve a un mismo propósito, fueron excluidos voluntariamente los tramos

que sujetos a la incorporación de recursos en el presupuesto terminaron siendo materia de un contrato adicional, cuando en realidad demandaban de un proceso contractual independiente.

Bien jurídico, sujeto activo y fases típicas

El contrato sin cumplimiento de requisitos legales es un delito especial propio. Su autor debe ser servidor público y tener, por razón de sus funciones, competencia para intervenir en el trámite, la celebración o la liquidación del negocio. La tutela no se dirige primordialmente al patrimonio estatal, sino a la legalidad sustancial de la actividad contractual y, por esa vía, a la objetividad, transparencia, moralidad e imparcialidad de la Administración.[4]

La disposición contiene tres verbos rectores y diferencia sus exigencias. En la fase precontractual sanciona a quien **tramita** el contrato sin observar los requisitos legales esenciales. En las fases de perfeccionamiento y cierre reprocha a quien **celebra** o **liquida** sin verificar los requisitos propios de cada una. La ejecución, considerada de manera autónoma, no constituye una cuarta modalidad típica.[5]

De esa delimitación se siguen dos consecuencias. Primera: una deficiencia exclusivamente ejecutiva no puede trasladarse por analogía al trámite o a la celebración. Segunda:

---

[4] CSJ, Sala de Casación Penal, SP185-2024, rad. 58.661, 14 de febrero de 2024; CSJ, Sala Especial de Primera Instancia, SEP077-2026, rad. 52.877.
[5] CSJ, Sala de Casación Penal, SP7322-2017, rad. 49.819, 24 de mayo de 2017; SP185-2024, rad. 58.661, 14 de febrero de 2024.

la denominación que las partes asignen al instrumento no es concluyente. Si bajo el rótulo de "adición" u "otrosí" se introduce en realidad un objeto nuevo, el acto abre un trámite y una celebración propios, sometidos a los requisitos legales que correspondan a esa nueva contratación.

El tipo se perfecciona con la realización de la conducta contractual en las condiciones descritas por la norma. No exige daño fiscal, sobreprecio ni apropiación. Esos resultados pueden integrar otros delitos o tener relevancia probatoria, pero no sustituyen la demostración del requisito esencial omitido ni del dolo.

Tampoco pueden soslayarse los presupuestos normativos en los procesos de contratación estatal fundados en la alegación de actos de altruismo que conlleven la satisfacción de necesidades básicas de los asociados, toda vez que para conseguir el cumplimiento de los fines consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política, los gobernantes deben sujetarse a la principalística del mismo cuerpo normativo, así como a los demás contenidos constitucionales y por supuesto, de las regulaciones legales que imponen los límites de la gerencia pública y que por ningún motivo existe patente de corso para su desconocimiento.

La jurisprudencia ha sistematizado tres grupos de criterios complementarios: (i) los elementos sin los cuales el negocio no produce efectos o degenera en otro, de acuerdo con la teoría general del contrato; (ii) las formalidades cuya omisión genera nulidad absoluta o desconoce una prohibición, competencia o procedimiento legal de selección; y (iii) las

formas legales que materializan de manera sustancial los principios de la contratación estatal.[6]

El tercer criterio no convierte los principios en una cláusula penal abierta. Planeación, transparencia, economía y selección objetiva orientan la interpretación y adquieren relevancia típica cuando se concretan en un deber previo, claro y exigible cuya inobservancia frustra materialmente la finalidad protegida. No es admisible crear el requisito después de celebrado el contrato ni exigir, con lógica de auditoría retrospectiva, el procedimiento que el juzgador considere óptimo.[7]

En materia de planeación, el reproche penal no nace de que el estudio sea breve o perfectible. Se configura cuando el soporte es inexistente o apenas aparente respecto de aspectos determinantes —necesidad, objeto, viabilidad, costos, riesgos o modalidad de selección— y esa carencia permite prescindir de la competencia o de las garantías esenciales del procedimiento. En materia de transparencia y selección objetiva, la relevancia se produce cuando la forma escogida elude injustificadamente el procedimiento que habría permitido la participación de potenciales oferentes en condiciones de igualdad.

---

[6] CSJ, Sala de Casación Penal, SP185-2024, rad. 58.661, 14 de febrero de 2024.
[7] CSJ, Sala de Casación Penal, SP7322-2017, rad. 49.819, 24 de mayo de 2017; SP17159-2016, rad. 46.037, 23 de noviembre de 2016; SP185-2024, rad. 58.661, 14 de febrero de 2024.

Delegación y responsabilidad penal personal

Las consideraciones que preceden no obstan para estimar, como lo concluye el proyecto a consideración que, la responsabilidad del procesado tampoco surge de su sola investidura de gobernador, de la magnitud económica del contrato o de una fórmula genérica de vigilancia. La delegación no es inmunidad, pero tampoco crea una presunción de autoría o dolo. La imputación penal exige identificar la conducta propia del delegante, el ámbito funcional que conservó, las circunstancias objetivas que activaron su deber de intervención, su aporte al trámite irregular, el título de participación atribuido y el conocimiento y voluntad respecto de la concreta pretermisión de los requisitos esenciales.

¿Se supera la explicación alternativa fundada en el principio de confianza?

Norma aplicable en el tiempo

El contrato adicional fue celebrado el 8 de noviembre de 2007. Para esa fecha no había entrado en vigor el inciso agregado al artículo 12 de la Ley 80 de 1993 por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, según el cual los jefes y representantes legales no quedan exonerados, por virtud de la delegación, de sus deberes de control y vigilancia. La Ley 1150 dispuso que comenzaría a regir seis meses después de su promulgación, ocurrida el 16 de julio de 2007.[8]

---

[8] Ley 1150 de 2007, artículos 21 y 33, Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007; Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 14 de abril de 2010, rad. 11001-03-26-000-2008-00101-00 (36.054B).

Por razones de legalidad y prohibición de retroactividad desfavorable, ese inciso no puede invocarse como fuente directa de un deber penal aplicable al hecho. La responsabilidad debe examinarse con base en las normas entonces vigentes: los artículos 209 y 211 de la Constitución, los artículos 9 a 12 de la Ley 489 de 1998, el texto original del artículo 12 y las reglas de responsabilidad del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, además del acto concreto de delegación.

La jurisprudencia constitucional anterior a los hechos ya había rechazado tanto la inmunidad absoluta como la responsabilidad automática. La delegación transfiere el ejercicio de la función y atribuye al delegatario la responsabilidad por sus actos, pero mantiene entre ambos un vínculo de dirección, orientación, instrucción y seguimiento. El delegante responde por sus propias acciones u omisiones, no por la sola decisión ajena.[9] La reforma de 2007, examinada posteriormente por la Corte Constitucional, corroboró esa lectura bajo el principio de responsabilidad subjetiva.[10]

Y en ese entendido, deben valorarse la idoneidad del delegatario, la tecnicidad del asunto, los controles razonables, las alertas existentes y la reacción del superior. La delegación restringe, pero no elimina en abstracto, la posibilidad de

---

[9] Corte Constitucional, C-372 de 2002. Los estándares de dolo o culpa grave allí empleados corresponden a la acción de repetición; en materia penal no sustituyen el dolo exigido por los artículos 397 y 410.

[10] Corte Constitucional, C-693 de 2008.

confiar en la actuación regular de los funcionarios especializados.[11]

Cuando la acusación atribuye coautoría, el examen no termina con la comprobación de un deber funcional. El artículo 29 del Código Penal exige un acuerdo común y una contribución con importancia para la realización del hecho. El acuerdo puede ser tácito y el aporte puede insertarse en una división vertical del trabajo, pero ninguno se presume por la jerarquía, la pertenencia al mismo gobierno o la posterior falta de corrección. Deben inferirse de hechos externos convergentes que revelen adhesión al plan y dominio funcional sobre el aporte. Tampoco son intercambiables los títulos de intervención: inducir a otro, prestarle una ayuda secundaria y omitir un deber de control describen estructuras distintas, sometidas a presupuestos propios y al marco de la acusación.

En el caso que nos ocupa si bien la Fiscalía en la acusación atribuyó la falta de vigilancia y control del procesado a la concurrencia de un comité de contratación en la Gobernación como órgano asesor de las entidades que integran el ente territorial y a personas con reconocidas competencias como la Secretaria de Infraestructura Física y demás servidores de las áreas jurídica, financiera y administrativa, así como el interventor y el supervisor del contrato, actuaron en pos de la realización de sus cometidos.

---

[11] Ley 599 de 2000, artículo 29; CSJ, Sala de Casación Penal, SP2454-2025, rad. 66.278; CSJ, Sala Especial de Primera Instancia, SEP086-2026, rad. 00008.

Conforme a ello, resulta prevalente afincar la teoría del principio de confianza que permite al gobernante delegar funciones en sus agentes sometidas a los controles respectivos, que en este caso generaron actos propios de la administración con consecuencias legales, pero que, del caudal probatorio se extracta que el Gobernador no fue informado sobre irregularidades en el curso de la delegación legalmente conferida porque la Secretaria de Infraestructura Física del Departamento, a más de contar con competencias y experiencia , estaba asesorada por diversos órganos como el comité de contratación, también integrado por expertos de altas calidades profesionales para confiar en ellos el ejercicio contractual para el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo del departamento en el interregno de la administración liderada por el aquí encausado, y los controles ejercidos por el supervisor y el interventor.

Entendido el principio de confianza como un instrumento normativo de la teoría de la imputación objetiva, que actúa como límite a la norma de conducta, que genera la convicción de corrección ajena, bajo el presupuesto de que la persona obra convencida de que los demás participantes, de quienes se espera una actuación conforme al principio de autorresponsabilidad o autodeterminación, no han incurrido en riesgos jurídicamente desaprobados, y como lo señala la ponencia sometida a consideración de la Sala, la prueba refleja que el procesado no tuvo motivos fundados para dudar del proceder de los encargados de las actividades contractuales que aquí se examinan.

Así lo ha sostenido la Sala de Casación Penal en diversos pronunciamientos, por ejemplo[12] al referirse a un caso similar expresó:

> "(...) que el procesado no puede escudarse en el principio de confianza, para desligarse de su responsabilidad en el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, el tópico debe estudiarse en el plano probatorio y no en el dogmático o normativo, pues ello, de ninguna manera, puede aparejar que automáticamente, por tratarse del ordenador del gasto, la firma de un contrato que en su tramitación pasó por alto imperativos legales esenciales, represente una especie de responsabilidad dolosa objetiva. [Entonces] en los casos en los cuales el ordenador del gasto, encargado directamente de seleccionar al mejor proponente y celebrar el contrato, delega o desconcentra en sus subordinados el trámite precontractual, la responsabilidad penal por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales no deriva de que pase por alto algún deber de control o vigilancia, sino del conocimiento que tiene de las irregularidades sucedidas en ese trámite y de la voluntad de cohonestarlo con la firma del contrato."

Se advierte de la decisión que traemos a colación, que la institución jurídica del principio de confianza como sustrato de la imputación objetiva en el derecho penal, debe ser analizado frente a la situación particular y no como un asunto irrefutable, razón por la que, con estos argumentos me adhiero a las consideraciones esgrimidas en la ponencia para eximir de responsabilidad penal al señor ANÍBAL GAVIRIA CORREA.

---

[12] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal AP3574, rad. 67807, auto del 4 de junio de 2025, M.P. Diego Eugenio Corredor Beltrán.

En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA

Magistrada