



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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA ESPECIAL DE PRIMERA INSTANCIA

JORGE EMILIO CALDAS VERA
Magistrado Ponente

SEP 079-2024
Radicación N° 49768
CUI 18001600000020150004201
Aprobado mediante Acta No. 64

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024).

I. ASUNTO

Procede la Sala a resolver la solicitud de absolución perentoria, elevada por el representante de la Fiscalía 8^a Delegada ante esta Corporación, una vez concluida la práctica probatoria en el juicio adelantado en contra de **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA**, a quien acusó por el delito de prevaricato por acción en concurso homogéneo y sucesivo.

II. IDENTIFICACION DEL PROCESADO

Se trata de Víctor Isidro Ramírez Loaiza, identificado con la C.C. 17.656.434 de Florencia Caquetá, nacido el 15 de mayo de 1976 en Puerto Rico Caquetá, hijo de María Nelly Loaiza Gómez y Eduardo Antonio Ramírez, residenciado en la Calle 13 No. 17-46 Barrio la Vega, de Florencia Caquetá, de 1.82 mts de estatura.

Como señal particular, se estableció que presenta “*amputación parcial dedo de una mano*”¹.

III. HECHOS JURIDICAMENTE RELEVANTES

El ciudadano **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA** en su calidad de exgobernador del Caquetá, electo para el periodo 2012-2015 en representación del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta -en adelante MIRA- el 1° de octubre de 2012, mediante Decreto 1193 creó el cargo de jefe de la Oficina de Control Interno, adscrito a su despacho, vacante para la cual se establecieron como requisitos: i) ser abogado (entre otras profesiones), y ii) contar como mínimo con tres (3) años de experiencia relacionada en asuntos de control interno, con fundamento en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011² (vigente para la fecha de los hechos).

¹ Según se extrae de los rasgos insertos en el escrito de acusación.

² Parágrafo derogado por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020.

El escrito de acusación, señala que el artículo 11 del Decreto 785 de 2005 dispone que la experiencia relacionada exigida en la referida ley, es la adquirida en el ejercicio de empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o de la profesión, así como que en la Circular Externa 100-02 del 5 de agosto de 2011 proferida por el Departamento de la Función Pública, que desarrolló el mencionado artículo 8°, establece los asuntos de control interno que deben acreditarse para dicho cargo.

El acusado, mediante los Decretos 1277 del 29 de octubre de 2012 y 1381 de 26 de diciembre de 2013, designó a Álvaro Anehyder Ávila Silva –compañero de militancia del partido político MIRA, a quien además nombró en 6 oportunidades como gobernador encargado durante sus ausencias y también como secretario de despacho-, como jefe de la Oficina de Control Interno de la Gobernación del Caquetá, bajo el entendido que cumplía con el lleno de los requisitos.

Empero, cosa contraria se desprendía de su hoja de vida, pues para dicho momento, no reunía las exigencias para ejercer tal labor, al no acreditar el mínimo de tres (3) años de experiencia relacionada en asuntos de control interno, en razón a que expresó haber sido asesor jurídico del movimiento MIRA entre el 1 de febrero de 2008 y el 20 de diciembre de 2011 (3 años y 10 meses), siendo este un dato contradictorio, en tanto el título de abogado lo obtuvo el 26 de agosto de 2009, por lo que, en cierto periodo, habría ejercido ese cargo de asesor jurídico sin contar con el título idóneo para ello, sumado a que en dicha entidad, ejerció funciones como coordinador de juventudes y secretario de campaña.

Aunado a ello, la Fiscalía alude a la existencia de una certificación expedida por el Juzgado 11 Penal Municipal (sin mencionar de que ciudad) con la que el señor Ávila Silva acreditó haber ejercido como auxiliar judicial ad honorem en ese Despacho, entre el 18 de febrero y el 25 de noviembre de 2008, con lo cual faltó a la verdad, ya que en este periodo también relacionó haber cumplido funciones simultáneas como asesor jurídico del grupo político MIRA.

Por tales razones, el ente acusador señala que las normas antes referidas, fueron desconocidas por el acusado con los Decretos 1277 del 29 de octubre de 2012 y 1381 de 26 de diciembre de 2013 al ser manifiestamente contrarios a las mismas, por lo que, en consecuencia, le endilgó el delito de prevaricato por acción consagrado en el artículo 413 del Estatuto Penal en concurso homogéneo y sucesivo, en calidad de autor, con la circunstancia de menor punibilidad de conformidad con lo consagrado en el artículo 55 numeral 1° de la misma codificación.

IV. ACTUACION PROCESAL RELEVANTE

1. El 17 de noviembre de 2016, la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema de Justicia imputó al aforado **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA** el delito de prevaricato por acción en concurso homogéneo y sucesivo, en audiencia preliminar llevada a cabo ante un Magistrado del Tribunal Superior de Bogotá³.

³ Folio 21 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia
Página 4 de 31

2. Presentado el escrito de acusación el 16 de febrero del año 2017, correspondió por reparto adelantar el correspondiente juicio a la otrora Sala Especial de Juzgamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte⁴.

3. Posteriormente, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2018, correspondió a esta Sala Especial de Primera Instancia la continuación del juicio⁵, llevando a cabo la audiencia de formulación de acusación el 10 de junio de 2019⁶, y la preparatoria en sesiones del 7 de octubre de 2019⁷, 2 de marzo de 2020⁸, 13 de mayo de 2021⁹, 2 de noviembre de 2021¹⁰ y 6 de mayo de 2022¹¹, fecha última en la que se dio conocer el auto mediante el cual, se revolió el recurso de reposición y se concedió el de apelación, interpuestos por la defensa respecto de la negativa de algunos medios probatorios.

4. En proveído de 20 de marzo de 2024¹², la Sala de Casación Penal resolvió la alzada y una vez allegado el expediente a esta instancia, se procedió a adelantar el respectivo juicio oral el 29 de mayo de los cursantes, culminándose el debate probatorio.

5. Así mismo, cabe anotar, previo al inicio del juicio oral, la Fiscal General de la Nación mediante resolución No. 00213 de 17

⁴ Folio 13 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia

⁵ Folio 67 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia. Acta de reparto de fecha 14 de agosto de 2018.

⁶ Folios 100-104 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia

⁷ Folios 121 a 124 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia

⁸ Folios 130 a 134 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia

⁹ Folios 154 a 157 Cuaderno Original 1° Sala Especial de Primera Instancia

¹⁰ Folios 213 a 2216 Cuaderno Original 2° Sala Especial de Primera Instancia

¹¹ Folios 248 a 250 Cuaderno Original 2° Sala Especial de Primera Instancia

¹² Folios 16 a 55 Cuaderno de Segunda Instancia Original 1° Sala de Casación Penal

de mayo de la misma anualidad, designó para este caso al Fiscal 8° Delegado ante esta Corporación.

6. Finalmente, culminada la práctica probatoria, el Fiscal 8° Delegado, solicitó se decretara la absolución perentoria a favor del procesado RAMÍREZ LOAIZA, conforme a lo dispuesto en el artículo 442 de la Ley 906 de 2004.

V. DE LA PETICIÓN DE ABSOLUCIÓN PERENTORIA

Como se dijo, con fundamento en lo normado en el canon 442 del Código de Procedimiento Penal, el representante de la Fiscalía deprecó la absolución perentoria a favor del procesado VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA, por considerar ostensiblemente atípicos los hechos investigados, argumentando previamente que, pese a algunas falencias *-a su juicio-* ocurridas frente a algunos documentos, insiste en su petición, puesto que no es posible tachar de falsos tales documentos.

Así, advierte que cuando se radicó la acusación en contra del aforado, el concepto de experiencia en áreas de control interno que regía par la época era restringido, pues apuntaba al ejercicio de actividades al interior de la función pública, tal como lo señalaba, por ejemplo, la sentencia 068 de 2003 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, empero, de manera excepcional, se avalaban actividades en entidades privadas, siempre y cuando estas

cumplieran esa función de control y mediara una relación contractual entre aquella y una entidad pública.

No obstante, señala que ese criterio ha ido evolucionando con el tiempo, en especial a través de la doctrina del Departamento Administrativo de la Función Pública, como puede observarse con el concepto decretado por la Sala de Casación Penal en sede de segunda instancia e introducido al juicio, del cual se extrae que: *i) el concepto de funciones de control interno se ha ampliado a actividades en las que prácticamente cualquier actividad en la Función Pública permite avalarse como experiencia para ejercer el cargo de control interno y; ii) ha permitido, a su vez, que esa acreditación se haga no solo en entidades públicas, sino también en entidades de carácter privado.*

De esta manera, refiere que a través de los lineamientos trazados en el documento en cita, se ha pretendido ampliar el análisis para aquellas actividades consideradas como asuntos de control interno, por lo que no es necesariamente obligatorio haber sido jefe de control interno para cumplir con el perfil establecido en la Ley 1474 de 2011, sino que sería posible tener en cuenta, la experiencia profesional en otro tipo de cargos y de este modo, poder cumplir la experiencia requerida la cual no se limita al sector público, sino también al privado.

Bajo ese entendimiento actual y sumado a la constancia suscrita por la representante legal del Movimiento Político MIRA practicada en el juicio, considera que el elemento

“*manifiestamente contrario a la ley*” en que la Fiscalía soportó sus cargos en contra de **RAMIREZ LOAIZA**, derivado de haber designado a quien no cumplía la experiencia para ejercer el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno, carece de validez, pues con estos medios de prueba, se determina que el señor Álvaro Anehyder Ávila Silva sí habría cumplido los requisitos para ejercer dicho cargo, con lo cual la conducta surge atípica.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2018, modificadorio de 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 de este asunto, en consideración al fuero que ampara al acusado **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA**, en tanto los hechos por los cuales se le llamó a juicio, ocurrieron en el año 2012, cuando se desempeñaba como gobernador del Departamento del Caquetá.

2. Nociones sobre la absolución perentoria

Esta figura se encuentra prevista en el artículo 442 del Código de Procedimiento Penal, que es del siguiente tenor literal:

“Artículo 442. Petición de absolución perentoria. Terminada la práctica de las pruebas, el fiscal o el defensor podrán solicitar

al juez la absolución perentoria cuando resulten ostensiblemente atípicos los hechos en que se fundamentó la acusación, y el juez resolverá sin escuchar alegatos de las partes e intervinientes”.

Según la norma transcrita, la absolución perentoria se constituye en una forma especial de interrumpir la fase final del juicio oral, resultando aplicable ante el advenimiento de un hecho que configura ostensiblemente la atipicidad, únicamente, respecto del aspecto objetivo del tipo penal acusado, teniendo como consecuencia procesal, además de la pretermisión de escuchar las alegaciones finales del resto de las partes e intervinientes, la absolución del procesado en caso de encontrar procedente la solicitud.

Sobre esta figura especial, la Sala de Casación Penal de esta Corporación, en el radicado 34848, de 31 de agosto de 2011, expuso:

“2. La expresión literal contenida en el precepto apunta a que los hechos en que se fundamentó la acusación “resulten ostensiblemente atípicos”.

A voces del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la acepción “ostensiblemente” representa un adverbio “De un modo ostensible”, y ésta por su parte proviene del latín ostendére, mostrar, y se traduce en un adjetivo que puede manifestarse o mostrarse. Ha de entenderse como, claro, manifiesto, patente¹³”.

Por su parte, el término atípico, se dice del adjetivo que por sus caracteres se aparta de los modelos representativos o de los tipos conocidos¹⁴; expresión de marcado acento penal que hace alusión en su modalidad de tipicidad¹⁵ a uno de los escaños que conforman la conducta punible¹⁶; o en su sentido positivo lo típico penalmente consiste en el actuar contra derecho.

¹³ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima segunda edición.

¹⁴ Ib.

¹⁵ “Artículo 10. Tipicidad. La ley penal definirá de manera inequívoca, expresa y clara las características básicas estructurales del tipo penal...”.

¹⁶ “...Artículo 9. Conducta punible. Para que la conducta sea punible se requiere que sea típica, antijurídica y culpable...”.

Luego el sentido natural de la expresión “ostensiblemente atípica” hace referencia a un quehacer que de manera palpable, demostrable, o manifiesto no colinde en la esfera del derecho penal al no adecuarse a la descripción típica que previamente ha efectuado el legislador.”

Así mismo, como quiera que el asunto que concita la atención de la Sala recae sobre la tipicidad, *-como primera categoría dogmática de la conducta punible-* es necesario evocar que, conforme a la expedición de la Ley 599 de 2000, se vio superado el esquema causalista del delito, para pasar a un esquema finalista, tal como el Alto Tribunal lo ha señalado:

“...El legislador del año 2000 (Ley 599) adoptó un concepto en algo finalista de la acción y, así, el dolo, la culpa y la preterintención pasaron al tipo a formar parte de la acción (el denominado tipo subjetivo), pero ese dolo que, se dice, el finalismo “trasladó” desde la culpabilidad hasta la tipicidad, comporta un dolo natural, “avalorado”, en cuanto se estructura solamente con el conocimiento y la voluntad, en tanto que la conciencia de la antijuridicidad “se quedó” en sede de culpabilidad como parte del juicio de reproche en que consiste ésta.

En la legislación vigente el dolo no es forma de culpabilidad, sino una modalidad de la conducta punible, según se lee con precisión en el artículo 21 del Código Penal. Pero, en contra de lo planteado dentro de las diligencias estudiadas, la conducta dolosa no implica el conocimiento de un simple hecho, sino que, según enseña el artículo 22, “la conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización”. Por tanto, el conocimiento que se exige para la estructuración del dolo, como tipo subjetivo, es el relativo a hechos que tengan relevancia típica”.¹⁷

Como es sabido, la tipicidad se encuentra compuesta bajo dos aspectos, el objetivo y el subjetivo, donde en el primero se hallan los elementos descriptivos y normativos de cada tipo penal, mientras que el segundo enmarca lo relativo a la culpa, la preterintención y al dolo; y de este último, a su vez, subyacen sus

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto del 1 de julio de 2009, radicación 31763.

dos formas de manifestación: *i)* conocimiento de los hechos constitutivos de un injusto penal y *ii)* voluntad del sujeto activo en torno a la realización de los mismos.

Por lo tanto, es evidente que la atipicidad de una conducta punible, puede configurarse ante la ausencia de cualquiera de los elementos objetivos o subjetivos del tipo.

No obstante, recuérdese que frente a lo normado en el artículo 442 analizado, es claro que el legislador estableció que la absolución perentoria solo procederá frente a hechos “*ostensiblemente atípicos*”, surgiendo como interpretación correcta sobre este calificativo, a un inexcusable evento en el que se evidencia la ausencia inequívoca de uno o varios de los elementos objetivos del tipo y que no requiere un especial proceso valorativo para su comprensión y adecuación al caso planteado, de ahí que la figura no admite el análisis respecto de la ausencia de elementos subjetivos de la conducta, pues de ser así, su carácter ostensible caería en el vacío argumentativo¹⁸.

3. Del caso concreto

En lo atinente al caso que ocupa la atención de la Sala, debe recordarse que, en la acusación presentada en contra del ex gobernador VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA, la Fiscalía lo acusó de haber incurrido en el concurso de dos prevaricatos por acción, al haber proferido los Decretos 1277 del 29 de octubre de 2012 y 1381 de 26 de diciembre de 2013, mediante los cuales designó a Álvaro Anehyder Ávila Silva como jefe de la Oficina de

¹⁸ CSJ, radicado 34848, de 31 de agosto de 2011

Control Interno de la Gobernación del Caquetá, sin que este, al parecer, cumpliera los requisitos para dicho cargo.

Tales requisitos, fueron dispuestos en el Decreto 1193 de 2012 -*también expedido por el acusado*- en armonía con lo previsto en el parágrafo 1° del canon 8° de la Ley 1474 de 2011, esto es, *i) tener título en derecho (entre otras profesiones) y ii) tener un mínimo de 3 años de experiencia relacionada con asuntos de control interno*, por lo que el ente acusador, estableció que los Decretos, por cuyo medio se nombró al referido Ávila Silva, se expidieron contrariando manifiestamente la referida ley.

Pues bien, para entrar a dilucidar el problema jurídico planteado en este asunto, el cual gira en torno a determinar la procedencia o no de la petición de absolución perentoria deprecada por la Fiscalía, es necesario analizar, previamente, la estructura dogmática del tipo penal acusado.

En ese orden, el delito de prevaricato por acción, encuentra su descripción típica en el artículo 413, Capítulo Séptimo (*“Del prevaricato”*) del Título XV (*“Delitos contra la administración pública”*) del Libro Segundo del Código Penal (Ley 599 de 2000), bajo el siguiente tenor literal:

“El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.”

De acuerdo a la literalidad de la norma, los elementos constitutivos de la conducta punible corresponderían con: a) sujeto activo calificado –servidor público-, b) proferir resolución, dictamen o concepto y c) que alguno de estos pronunciamientos sea manifiestamente contrario a la ley.

Ahora, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁹, con relación a los anotados elementos ha expresado:

“i) El sujeto activo del delito de prevaricato por acción es calificado, para cuya comisión se requiere la calidad servidor público en el autor...”

ii) Que aquel servidor público en ejercicio de sus funciones emita la resolución, dictamen o concepto; entiéndase por resolución aquella que no es solamente la providencia emitida por autoridad judicial sino también por funcionario administrativo, en ejercicio uno u otro de sus respectivas atribuciones; y no necesariamente ha de presentar los caracteres formales de auto interlocutorio o de sentencia, lo que importa es que en ella el empleado oficial decida algo en ejercicio de su función.

iii) Que la decisión adoptada bien sea resolución, dictamen o concepto sea “manifiestamente contraria a la ley” es decir que aquella tenga una notoria discrepancia entre lo decidido por un funcionario público y lo que debió decidir, o como tantas veces se ha dicho, que exista una contradicción evidente e inequívoca entre lo resuelto por el funcionario y lo mandado por la norma”.

Con relación a este último ítem, ha subrayado también la Corte Suprema de Justicia que la mera disonancia entre el pronunciamiento y las normas sustanciales o procesales no resulta suficiente para la imputación jurídica, sino que tal disparidad «...no admita justificación razonable alguna²⁰».

¹⁹ CSJ SCP, 21 ago. 2013, rad. 39751

²⁰ CSJ AP, 29 jul. 2015, rad. 44031

Asimismo, señaló que la expresión «*manifiestamente contraria a la ley*» **constituye un ingrediente normativo del tipo penal** que debe ser patente y que violente el texto y sentido de la norma, siendo que no pueden considerarse prevaricadoras las decisiones «*desacertadas*» que se funden en «*un concienzudo examen del material probatorio y en el análisis jurídico de las normas aplicables al caso (...)*»²¹.

Ahora bien, no sobra advertir, que en el presente caso el primer elemento constitutivo de la conducta analizada se cumple (sujeto calificado), pues con la prueba practicada en el juicio allegada por la Fiscalía, se determinó la calidad de servidor público que ostentaba el acusado **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA** al momento de proferir los Decretos 1277 de 2012 y 1381 de 2013.

Prueba de ello, es el Formulario E26 remitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante oficio 0420²², en el que se observa la declaratoria como Gobernador electo del Departamento del Caquetá a **RAMÍREZ LOAIZA**, así como el Acta de Posesión suscrita por aquél el 31 de diciembre de 2011 en dicho cargo, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2015, rendida ante la Notaría de El Doncello Caquetá²³.

Por otro lado y en orden a abordar el análisis sobre los demás elementos del tipo penal señalados con anterioridad, se tiene que el ente acusador introdujo al juicio el Decreto 1193 de 2012²⁴

²¹ CSJ SP, 13 ago. 2003, rad. 19303

²² Rec: 18:47 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024

²³ Rec: 19:19 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024

²⁴ Rec: 22:03 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024

suscrito por **RAMIREZ LOAIZA**, mediante el cual, el exgobernador creó el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno de la Gobernación, considerando: «c) Que la ley 87 de 1993, la ley 734 de 2002 art, 34 numeral 31 y la Ley 1474 de julio de 2011 Estatuto Anticorrupción, establece en su artículo 8 **“Designación del responsable de Control Interno”**, modifíquese el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, que quedará así: *Parágrafo 1º: Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos de control interno*».

Y más adelante, señaló que en el documento se estableció: «IV. REQUISITOS. Experiencia: Mínima de tres (3) años en asuntos de control interno»

Con base en lo anterior, la Fiscalía indica que el acusado profirió los Decretos 1277 y 1381 del 2012²⁵, mediante los cuales, efectivamente, designó al abogado Álvaro Anehyder Ávila Silva como jefe de la Oficina de Control Interno de la Gobernación del Caquetá (*para los periodos allí estipulados*), empero, a juicio de la Fiscalía, este nombramiento se habría dado en contravía de lo normado en el parágrafo 1º del artículo 8º de la Ley 1474 de 2011, pues en su hoja de vida, no acreditaba los 3 años de experiencia mínima exigida en asuntos de control interno establecidos en esa disposición legal²⁶.

Hasta aquí, es evidente que RAMIREZ LOAIZA en ejercicio de sus funciones como Gobernador del Caquetá para el periodo ya

²⁵ Rec: 24:42 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024.

²⁶ Escrito de acusación. Pag 3. Folios 1 a 12 Cuaderno Original 1º Sala Especial de Primera Instancia.

mencionado, expidió los actos administrativos que se estiman fueron manifiestamente contrarios a la ley.

Ahora, en desarrollo de dicha normatividad, el Departamento de la Función Pública expidió la Circular Externa 100-002 del 5 de agosto de 2011, de la cual se señala en la acusación también fue transgredida por el acusado con la expedición de los decretos mencionados con anterioridad. El contenido de esta directiva *-para lo que interesa a este asunto-* fue introducido en la práctica probatoria por la Fiscalía de la siguiente manera²⁷:

“(...) De otra parte, se considera necesario precisar que, de conformidad con lo señalado en el artículo 8° de la Ley 1474 de 2011, el empleo de Jefe de Oficina de Control Interno o quien haga sus veces en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, continúa clasificándose como de libre nombramiento y remoción...

Para desempeñar el cargo de asesor, coordinador o de auditor interno, a partir de la entrada en vigencia de la citada ley, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

“a) Acreditar formación profesional, en cualquier disciplina académica.

b) Acreditar experiencia mínima de 3 años en asuntos de control interno, entendidos estos, entre otros, de la siguiente manera:

- Aquellos relacionados con la medición y evaluación permanente de la eficiencia, eficacia y economía de los controles al interior de los Sistemas de Control Interno.*
- Asesoría en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de planes e introducción de correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.*
- Actividades de Auditoría.*
- Actividades relacionadas con el fomento de la cultura del Control.*
- Evaluación del proceso de planeación, en toda su extensión; lo cual implica, entre otras cosas y con base en los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores definidos, un análisis objetivo de aquellas variables y/o factores que se consideren influyentes en los resultados logrados o en el desvío de los avances.*

²⁷ Rec: 37:23 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024.

- *Formulación, evaluación e implementación de políticas de control interno.*
- *Evaluación de los procesos misionales y de apoyo adoptados y utilizados por la entidad, con el fin de determinar su coherencia con los objetivos y resultados comunes e inherentes a la misión institucional.*
- *Asesoría y acompañamiento a las dependencias en la definición y establecimiento de mecanismos que controla los procesos y procedimientos para garantizar la adecuada protección de los recursos, la eficiencia y eficacia de las actividades, la oportunidad y confiabilidad de la información y sus requisitos y el cumplimiento de las funciones y objetivos institucionales.*
- *Valoración de Riesgos.”*

Adicionalmente, debe señalarse que estas funciones son prácticamente las mismas que se encuentran establecidas en la Gobernación del Caquetá para el cargo de Jefe de la Oficina de Control Interno, tal como se acreditó en el juicio con la certificación de fecha 8 de octubre de 2014²⁸, suscrita por el Jefe de Recursos Humanos y Bienestar Social del mencionado ente territorial, en la que además, se verifica que Álvaro Anehyder Ávila Silva ocupó, entre otros cargos, el de Jefe de la Oficina de Control Interno en los periodos del 1 de noviembre de 2012 al 31 de diciembre de 2013 y del 1 de enero al 30 de septiembre de 2014.

De otro lado, de la hoja de vida aportada por el señor Ávila Silva a la Gobernación del Caquetá para efectos de su nombramiento en dicho cargo²⁹, acreditó su condición de abogado desde el mes de agosto de 2009 y, como experiencia laboral, adujo haber sido asesor jurídico en la entidad “*Movimiento MIRA*” desde el 1 de febrero del 2008, hasta el 20 de diciembre de 2011.

²⁸ Rec: 34:03 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024.

²⁹ Documento aportado en el juicio por la Fiscalía. Rec: 29:31 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024.

Sin embargo, en el transcurso del juicio, la defensa introdujo, de un lado, la certificación suscrita por la representante legal del grupo político MIRA a través de la testigo de acreditación Nubia León Zapata, en la cual se signan con claridad las funciones que Álvaro Anehyder Ávila Silva ejerció, cuando desempeñó el cargo de secretario de campaña en dicha colectividad, entre el 1 de febrero de 2008 y el 20 de diciembre de 2011, así:

“1. Revisión y evaluación permanente de controles aplicados a los procedimientos misionales y de apoyo de las diferentes Direcciones del Movimiento, en especial campaña y asesoría a representantes.

2. Participar en la aplicación de los planes de evaluación y mejoramiento, a fin de lograr las metas y objetivos propuestos por el Movimiento.

3. Asesorar en el mejoramiento continuo de los procesos administrativos e institucionales verificando la aplicación de planes de mejoramiento correctivos, cuando haya lugar, respecto del cumplimiento de las políticas, planes, procedimientos y reglamentos, que aseguren un impacto positivo en la realización de las metas trazadas por el Movimiento.

4. Verificar el registro de procesos en el sistema de único (sic) de información del Movimiento.

5. Realizar constante análisis de riesgos y contribuir a la gestión para disminuirlo, y contribuir a las metas y fines del Movimiento.

6. Hacer acompañamiento y asesoría continua a las Direcciones y/o dependencias, con el fin de asegurar la protección y optimización de los recursos y la eficacia de actividades propias del Movimiento.

7. Desarrollar capacitaciones institucionales sobre prevención y gestión del riesgo jurídico.

8. Las demás funciones asignadas por las Directivas del Movimiento de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño.”

Y de otro lado, introdujo el concepto proferido por el Departamento de la Función Pública de fecha 11 de enero de 2015, dirigido al Tribunal Administrativo del Caquetá, con ocasión a la consulta elevada por esa Corporación, al interior de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el No. 2016-00087, siendo demandante el señor Álvaro Anehyder Ávila Silva

que, en lo pertinente para esta actuación, se introdujeron jurídicamente los siguientes apartes³⁰:

“En atención a su solicitud de la referencia, nos permitimos precisarle lo siguiente:

CONSULTA:

(...) en cumplimiento a lo dispuesto en audiencia inicial de fecha 28/11/2017, para efectos probatorios dentro del proceso de la referencia, me permito solicitarle que dentro del término de cinco (5) días siguientes al recibo de la presente... se sirva emitir concepto sobre lo siguiente:

- Los funcionarios que son jefes de las distintas dependencias de los entes territoriales a nivel departamental vinculados con la gobernación del Caquetá, les asiste el deber legal de aplicar los métodos y procedimientos, calidad, eficiencia y eficacia del control interno, en los términos que prevé el artículo 6 de la Ley 87 de 1993.

- Si los funcionarios que ejercen los métodos y procedimientos de control interno, calidad de eficiencia y eficacia en el marco del artículo 6 de la Ley 87 del 93, tal conocimiento es idóneo para acreditar experiencia para aplicar y ser elegido como jefe de oficina de Control Interno a nivel gobernación...

De otro lado, para la valoración de la experiencia profesional requerida en el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011, para desempeñar el cargo de jefe de control interno, este Departamento Administrativo expidió la circular No. 100-02 de agosto 5 de 2011, en el cual se señala que, entre otros, se puede entender como asuntos de conformidad como asuntos de control interno, los siguientes:

- Aquellos relacionados con la medición y evaluación permanente de la eficiencia, eficacia de economía de los controles al interior de los sistemas de control interno.

- Asesoría en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de planes e introducción de correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

- Actividades de auditoría

³⁰ Rec: 01:29:17 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024.

- *Actividades relacionadas con el fomento de la cultura de control.*
- *Evaluación del proceso de planeación en toda su extensión, lo cual implica, entre otras cosas y con base en los resultados obtenidos en la aplicación de los indicadores definidos, un análisis objetivo de aquellas variables y/o factores que se consideren influyentes en los resultados logrados o en el desvío de avances.*
- *Formulación, evaluación e implementación de políticas de control interno*
- *Evaluación de los procesos misionales y de apoyo adoptada y utilizada por la entidad, con el fin de determinar su coherencia con los objetivos y resultados comunes inherentes a la misión institucional.*
- *Asesoría y acompañamiento a las dependencias en la definición y establecimiento de mecanismos de control en los procesos y procedimientos para garantizar la adecuada protección de los recursos, la eficacia y la eficiencia en las actividades, la oportunidad y la confiabilidad de la información y sus registros, y el cumplimiento de funciones y objetivos institucionales.*
- *Valoración de riesgos.*

A través de los lineamientos dados en la circular en mención, se ha pretendido ampliar el análisis para aquellas actividades consideradas como “asuntos de control interno”, **por lo que no es necesariamente obligatorio haber sido Jefe del Control Interno para cumplir con el perfil correspondiente a la máxima autoridad del organismo o entidad...** (sic) Negrillas fuera del texto original

Luego, la defensa pasó a puntualizar lo señalado por el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011:

“... para desempeñar el cargo asesor, coordinador o de auditor interno se deberá acreditar formación profesional y experiencia mínima de 3 años en asuntos del control interno...”

Y continuó con el texto del concepto aludido:

“En virtud de la anterior disposición para desempeñar el cargo responsable del control interno se exige que la persona cuente con título profesional y acredite que en el desarrollo de su profesión establecido en la ley 1474 de 2011, sino que sería posible tener

en cuenta asimismo la experiencia profesional en otro tipo de cargos y de este modo poder cumplir con la experiencia requerida. Así mismo, la circular no limita la experiencia al sector público, sino que puede haberse dado tanto en el sector público como privado. (sic)

Ahora bien, con el fin de revisar si cumple con el perfil sobre este aspecto, me permito informarle que es competencia del jefe de Recursos Humanos de la gobernación del Caquetá o quien haga sus veces de la entidad donde se va a ingresar, verificar el cumplimiento de los requisitos de estudio y experiencia profesional, para lo cual debe tener en cuenta la información suministrada a través de las certificaciones laborales y lo señalado en la circular 100-02 de 2011 antes citada.

Para el análisis de la experiencia, es importante que tenga en cuenta el artículo 12 del Decreto 785. En relación con la certificación de la experiencia, indica lo siguiente:

Artículo 12: Certificación de la experiencia. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias escritas expedidas por la autoridad competente las respectivas instituciones oficiales o privadas. Cuando se haya ejercido la profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo. Las certificaciones deberán contener nombre o razón social, tiempo de servicio, relación con funciones desempeñadas.

Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya asesorado en el mismo periodo a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.”

En este punto, es necesario aclarar que, el defensor incurrió en un error al momento de introducir jurídicamente el anterior documento cuando efectuó la lectura del mismo, entre los folios 3, 4 y 5, por lo que, para un mejor entendimiento, la Sala considera necesario reseñar el contexto correcto del aparte que se evidencia fue leído de manera incongruente y que resulta pertinente para lo que es materia de estudio.

Así, el contenido correcto del último párrafo del folio 4, se conecta con el inicial del folio 5 así:

*“A través de los lineamientos dados en la circular en mención, se ha pretendido ampliar el análisis para aquellas actividades consideradas como “asuntos de control interno”, **por lo que no es necesariamente obligatorio haber sido Jefe del Control Interno para cumplir con el perfil correspondiente a la máxima autoridad del organismo o entidad establecido en la ley 1474 de 2011, sino que sería posible tener en cuenta, así mismo la experiencia profesional en otro tipo de cargos y de este modo poder cumplir con la experiencia requerida. Así mismo, la circular no limita la experiencia al sector público, sino que puede haberse dado tanto en el sector público como privado. (...)**”* (Negrillas fuera del texto original)

Pues bien, de acuerdo a lo anteriormente ilustrado, es claro que, en principio, el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011 establecía, sin mayor profundización, que los requisitos para desempeñar el cargo de Jefe de Oficina de Control Interno, estaban relacionados con tener una formación profesional y una experiencia mínima de tres (3) años en asuntos de control interno, sin que se especificara *-por ejemplo-* que dicha experiencia fuere exclusiva en entidades públicas o que también pudiere ser en las del sector privado.

Por esa razón, cuando el ente acusador revisó la hoja de vida existente en la Gobernación del Caquetá del señor Álvaro Anheyder Ávila Silva, concluyó que no cumplía tales requisitos, porque, en primera medida, las funciones que adujo haber ejercido en la oficina jurídica del Movimiento Político MIRA, no eran concordantes con las señaladas en la Circular No. 100-02

de 2011 y, en segunda medida, porque no acreditaba los tres (3) años de experiencia en asuntos de control interno.

Contrario a ello, conforme a las pruebas allegadas al juicio por la defensa, tales conclusiones pierden solidez por las siguientes razones:

En primer lugar, como puede constatarse de la sola lectura de la certificación suscrita por la testigo Nubia León Zapata en su calidad de representante legal del Movimiento MIRA, las funciones desempeñadas por Ávila Silva como secretario de campaña al interior de ese movimiento político, se acompasan con las enlistadas en la Circular No. 100-02 de 2011, es decir, las primeras guardan estrecha afinidad con las segundas. Por lo tanto, como puede verse, esta censura debe desestimarse.

En segundo lugar, conforme se desprende del concepto emitido por el Departamento de la Función Pública en respuesta al Tribunal Administrativo del Caquetá, recibido en esa Corporación el 11 de enero de 2015, es evidente que la interpretación dada al artículo 8° de la Ley 1474 de 2011, específicamente en su parágrafo 1° y a los lineamientos trazados en la Circular 100-02 de 2011, permite establecer que, de una parte, no es requisito *sine qua non* haber sido jefe de control interno para ejercer este cargo y, de otra, la experiencia profesional requerida para el mismo, puede ser aquella ejercida tanto en el sector público como en el privado, siendo el segundo

de tales casos la situación que cobija al señor Ávila Silva, como se pudo establecer con la prueba referida.

Por ende, el reproche penal de la acusación en este aspecto, también se halla desvirtuado.

Igual suerte corre la omisión a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 785 de 2005 que demanda el ente requirente en la acusación, pues dicha normativa, recuérdese, en lo que respecta a la experiencia relacionada, indica que *«es la adquirida en el ejercicio de empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o área de la profesión, ocupación, arte u oficio...»*

En ese sentido, rememórese que las funciones establecidas para el cargo de jefe de la oficina de control interno de acuerdo a la Circular tantas veces referida, fueron acreditadas por el ciudadano Álvaro Anheyder Ávila Silva con la certificación suscrita e ingresada al juicio con la testigo Nubia León Zapata. Por tanto, es claro que tales funciones *-como ya se indicó-*, sí son afines con las instituidas para el cargo en mención, razón por la cual, la norma en cita tampoco sufrió quebranto alguno.

Así las cosas, basta entonces realizar el simple cotejo entre el contenido de los actos administrativos que se reputan expedidos con desconocimiento de la ley y el contenido de la disposición legal que se considere quebrantada, para determinar si el elemento normativo *“manifiestamente contrario a la ley”* se

actualiza o no en cada caso, para a partir de ahí establecer la tipicidad o atipicidad de la conducta tipificada en el artículo 413 del Estatuto Punitivo.

Para el efecto, y de acuerdo al derrotero probatorio trazado con anterioridad, la Sala evidencia que los Decretos 1277 del 29 de octubre de 2012 y 1381 de 26 de diciembre de 2013, por cuyo medio el acusado RAMÍREZ LOAIZA designó como jefe de control interno de la Gobernación del Caquetá a Ávila Silva, no violaron ni desconocieron lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011, el artículo 11 del Decreto 785 de 2011 y tampoco lo respectivo a la Circular No. 100-02 de 2011, pues como quedó plenamente demostrado, Ávila Silva sí cumplió los requisitos de tiempo y experiencia exigidos en las referidas disposiciones, para ocupar el cargo para el cual fue nombrado por RAMÍREZ LOAIZA con los actos administrativos ya citados.

Por lo tanto, al no encontrarse acreditado el elemento normativo del tipo penal de prevaricato por acción, relativo a que tales actos hubieren sido proferidos «*manifiestamente contrarios a la ley*», la Sala concluye, sin lugar a equívocos, que la solicitud de absolución perentoria elevada por la Fiscalía está llamada a prosperar, en tanto los hechos refulgen ostensiblemente atípicos y, en consecuencia, se absolverá a VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA de los cargos imputados en este asunto.

Precisión final

Por último, considera necesario la Sala advertir que, en el escrito de acusación se señaló que Álvaro Anheyder Ávila Silva faltó a la verdad, cuando expresó haber sido asesor jurídico del movimiento MIRA entre el 1° de febrero de 2008 y el 20 de diciembre de 2011 (*durante 3 años 10 meses*), pese a que el título de abogado lo obtuvo el 26 de agosto de 2009, luego habría sido asesor jurídico por un largo período sin contar con el título idóneo para ello.

De igual forma, adujo también el ente acusador que existen elementos de prueba que demostrarían que Ávila Silva realmente cumplió funciones en el grupo MIRA como coordinador de juventudes y secretario de campaña, mas no como asesor jurídico, por lo que, este aspecto también carece de veracidad.

Y por último, señaló la existencia de una certificación expedida por el Juzgado 11 Penal Municipal (sin mencionar la ciudad), mediante la cual, se establece que Ávila Silva fungió como auxiliar judicial ad honórem en ese despacho judicial entre el 18 de febrero y el 25 de noviembre de 2008, surgiendo evidente que durante ese mismo periodo, relacionó el cumplimiento de funciones como asesor jurídico del MIRA (sin ser abogado) y como trabajador judicial de manera simultánea.

Pues bien, huelga decir que, ninguno de estos cuestionamientos tiene un impacto adverso en la decisión aquí

adoptada, en tanto se trata de aspectos que no tienen injerencia en lo que fue materia de estudio, como pasará a verse.

Lo anterior en razón a que, sobre el primero de tales cuestionamientos, si bien le puede asistir razón a la Fiscalía en cuanto a que el señor Ávila Silva faltó a la verdad ante el grupo MIRA, ya que, en efecto, como se desprende de la certificación expedida por la Universidad Externado de Colombia, *-cuya aducción al juicio realizó la Fiscalía³¹*, aquél obtuvo su título de abogado el 26 de agosto del año 2009 y, conforme a los datos indicados en la hoja de vida que aportó a la Gobernación del Caquetá, como los que reposan en la certificación que sobre sus funciones expidió la testigo Nubia León Zapata, se detalla que laboró en la oficina jurídica del mencionado grupo político desde el 1 de febrero de 2008.

Entonces, es verdad que cuando Álvaro Anheyder comenzó a laborar en el ente privado no contaba con su título profesional, empero, tal irregularidad no ha sido discutida en esta investigación, como tampoco irradia un alcance sobre algún aspecto de reproche penal al interior de esta actuación, pues para lo que interesa en este asunto, cierto es que, el referido ciudadano sí contaba con ese título profesional para el momento en que fue nombrado por el exgobernador RAMÍREZ LOAIZA como Jefe de la Oficina de Control Interno, tal como lo exigía el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1474 de 2011, en tanto desde el día de su grado (26 de agosto de 2009) hasta el día del primer nombramiento como Jefe de la Oficina de Control Interno

³¹ Rec: 30:27 Audiencia de juicio oral, sesión 29 de mayo de 2024.

(29 de octubre de 2012), no solo contaba con dicha exigencia en materia profesional, sino que la misma ya sobrepasaba los 3 años.

Por otra parte, en cuanto a la segunda irregularidad indicada por la Fiscalía, probablemente también acierta al afirmar que Álvaro Anheyder Ávila Silva mintió en su hoja de vida, al signar en ella que se encontraba ejerciendo el cargo de asesor jurídico del grupo político MIRA, cuando en realidad fungió allí como coordinador de juventudes y secretario de campaña.

Pues bien, como ya se estableció con la tan mencionada certificación suscrita por León Zapata, es evidente que Ávila Silva ejerció en el MIRA como secretario de campaña, no obstante, como lo advirtió el Fiscal en la audiencia, dicho documento no ha sido tachado de falso, luego al no ser discutida su autenticidad, la información con él introducida no se encuentra viciada, de tal manera que, ningún efecto adverso surte esa situación sobre la decisión de absolución en los términos aquí adoptados por la Sala.

Por último, en lo tocante a lo irregular que pueda observarse el hecho que, durante un mismo lapso el señor Ávila Silva haya trabajado en el partido MIRA y al mismo tiempo haya estado vinculado a un despacho judicial *-así fuese en calidad Ad honorem-*, tal situación tampoco enervaría la ostensible atipicidad de los hechos aquí investigados, pues se trata de una anomalía que no recayó en ningún hecho jurídicamente relevante analizado en

este asunto, ya que, como quedó demostrado en el juicio, el nombramiento de aquél como Jefe de la Oficina de Control Interno del ente territorial dirigido por el acusado en su momento, estuvo cobijado por la legalidad.

Por tales motivos, como se advirtió, las anteriores circunstancias *-si se quiere irregulares-* no tienen un alcance lesivo, como tampoco se constituyen en algún obstáculo de cara a la decisión adoptada por la Sala a favor del aforado RAMÍREZ LOAIZA.

De los recursos

Como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación³², la decisión por medio de la cual el Juez de Conocimiento resuelve la petición de absolución perentoria establecida en el artículo 442 de la Ley 906 de 2004, tiene la doble connotación de sentencia y de auto, siendo la primera de ellas en los eventos en que tal petición se acoge y por ende se profiere la respectiva sentencia absolutoria y, la segunda, en aquellas situaciones en que la misma se niega.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que en el presente caso se trata de la primera de dichas hipótesis, contra esta decisión procede el recurso de apelación para ante la Sala de Casación Penal de esta Corporación, conforme lo disponen los artículos 1, 2

³² CSJ, AP 4277-2017, Sala de Casación Penal, 5 de julio de 2017.

y 3 num. 6° del Acto Legislativo 01 de 2018, en armonía con lo dispuesto en el canon 176 de la Ley 906 de 2004.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- ABSOLVER a **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA** de condiciones civiles y personales ya expuestas, por la conducta punible de *prevaricato por acción en concurso homogéneo y sucesivo* que le fue endilgada en su calidad de Exgobernador del Caquetá.

SEGUNDO.- CANCELAR, una vez cobre ejecutoria esta decisión, todas las anotaciones que se hayan expedido con ocasión de este proceso penal en contra de **VÍCTOR ISIDRO RAMÍREZ LOAIZA**.

TERCERO.- ARCHIVAR definitivamente el expediente, una vez en firme esta decisión.

CUARTO.- Por secretaría líbrense las comunicaciones a que haya lugar.

QUINTO.- Contra esta decisión procede el recurso de apelación (artículos 1, 2 y 3 num. 6° del Acto Legislativo 01 de 2018), para ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE EMILIO CALDAS VERA

Magistrado

BLANCA NÉLIDA BARRETO ARDILA

Magistrada

ARIEL AUGUSTO TORRES ROJAS

Magistrado

RODRIGO ERNESTO ORTEGA SÁNCHEZ

Secretario