República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Penal

JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO
Magistrado ponente

SP737-2026
Radicación n.º 65237
(Acta n.º 231)

Sala Casación Penal@ 2026

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiséis (2026).

ASUNTO

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Fiscal Segundo Delegado ante la Corte Suprema de Justicia, contra la sentencia dictada por la Sala Especial de Primera Instancia de esta misma Corporación el 18 de octubre de 2023. Con esta decisión absolvió a JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA, acusado como autor del delito de celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales.

I. HECHOS

1. Por medio de la resolución n.º 022 del 25 de enero de 2006, a JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA se encargó como gobernador del

departamento de Arauca entre el 25 de enero y el 1º de febrero de esa anualidad. Actuando en esa calidad, el 27 de enero celebró dos contratos de prestación de servicios y 14 de interventoría. Ninguno de ellos contaba con estudios previos para el momento de su suscripción. Los contratos celebrados sin cumplimiento de ese requisito fueron los siguientes:

CONTRATO	**OBJETO**	**REQUISITOS**
Orden de prestación de servicios n.º 003 del 27 de enero de 2006	Prestación de servicios de asistencia profesional a la implementación del sistema de información administrativa y financiera de la Gobernación de Arauca.	Los estudios previos se elaboraron con posterioridad a la celebración del contrato, tienen fecha del 1 de abril de 2006.
Orden de prestación de servicios n.º 009 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras de construcción de la central de transportes y la segunda etapa del Complejo Educativo del Conocimiento en el municipio de Tame (contratos de obra n.º 758 y 759 del 30 de diciembre de 2005).	Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 758 de 2005, en los que, respecto a la interventoría se indicó que «el control será llevado por una interventoría contratada o en su defecto por el funcionario delegado por parte de la entidad para tal fin».
Consultoría n.º 016 del 27 de enero de 2006	Interventoría del contrato de obra construcción de la Etapa II Normal Superior María Inmaculada de Arauca (contrato de obra n.º 863 del 2005).	No obran estudios de conveniencia y oportunidad de la consultoría. Obran los estudios de conveniencia y oportunidad de la obra 863 del 2005, en los que, respecto a la consultoría se expuso

		que «el seguimiento y evaluación por parte de la interventoría se hará en forma organizada y con los informes respectivos para verificar el cumplimiento y desarrollo del proyecto».
Consultoría n.º 022 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras de reposición y optimización de la segunda etapa del alcantarillado sanitario del casco urbano del municipio de Fortul (contrato de obra n.º 958 de 2006).	No obran estudios de conveniencia y oportunidad de consultoría. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 058 de 2006, en los que, respecto a la consultoría se referencia que «el control será llevado por una interventoría contratada, adicionalmente personal externo contratado con recursos del proyecto colaborarán con la Secretaría de Infraestructura Física departamental».
Consultoría n.º 025 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica, administrativa y financiera de las obras de construcción y cerramiento educativo Rafael Pombo del municipio de Saravena (contrato de obra 507 del 2005).	No obran estudios de conveniencia y oportunidad de la consultoría. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 507 de 2005, en los que, respecto a la consultoría se dijo: «es un componente que se

Sala Casación Penal © 2026

		ejecuta para garantizar la optimización de los recursos y la calidad de la construcción de la obra; este componente corresponde al 5% del valor de la obra» (…) «el seguimiento y evaluación por parte de la interventoría se hará en forma organizada y con los informes respectivos para verificar el cumplimiento y desarrollo del proyecto».
Consultoría n.º 027 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras para la construcción del tanque semienterrado La Chamiza II en el municipio de Tame (contrato de obra 055 de 2006).	No obran estudios de conveniencia y oportunidad de la consultoría. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 055 de 2006, en los que, respecto a la interventoría se indicó que: «el control será llevado por una interventoría contratada o en su defecto por el funcionario delegado por parte de la entidad para tal fin».
Consultoría n.º 029 del 27 de enero de 2006	Implementación de la política de modernización y renovación del Estado mediante la elaboración de la lista de precios de la gobernación de Arauca.	Los estudios previos fueron elaborados con posterioridad a la celebración del contrato (tiene fecha del 30 de enero de 2006).

Sala Casación Penal 2026

Consultoría n.º 030 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras de recuperación, refuerzo estructural y adecuación a normas vigentes de la estructura posterior al edificio IDESA en el municipio de Arauca (contrato de obra 156 de 2006).	Los estudios previos fueron elaborados con posterioridad a la celebración del contrato (27 de abril de 2007).
Consultoría n.º 032 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa para obras de ampliación y optimización de servicio de acueducto del municipio de Fortul (Contrato de obra 742 de 2005).	No obran estudios de conveniencia y oportunidad de la consultoría. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 742 de 2005 en los que, respecto a la interventoría se indicó que «el control será llevado por una interventoría contratada o en su defecto por el funcionario delegado por parte de la entidad para tal fin».
Consultoría n.º 035 del 27 de enero de 2006	Interventoría de la construcción de la segunda fase de la casa de la cultura del municipio de Cravo Norte (Contrato de obra 801 de 2005).	No obran estudios de conveniencia y oportunidad. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 801 de 2005, en los que se menciona la interventoría como un componente del proyecto cuyo «seguimiento y evaluación por parte de la interventoría se hará en forma organizada y

Sala Casación Penal@ 2026

		con los informes respectivos para verificar el cumplimiento y desarrollo del proyecto».
Consultoría n.º 043 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica, administrativa y financiera a los proyectos: construcción batería sanitaria, restaurante escolar, aula y mejoramiento sede educativa La Paz, vereda Caño Azul, municipio de Arauca. Construcción, infraestructura y adecuación general centro educativo Gabriela mistral, vereda Feliciano de Arauca (contrato de obra 660 de 2005).	No obran estudios previos de la consultoría. Obran los estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 660 de 2005, donde se menciona que la interventoría es «un componente del proyecto que se ejecuta para garantizar la optimización de los recursos y la calidad de la construcción de la obra». Además, que «el seguimiento y evaluación por parte de la interventoría se hará en forma organizada y con los informes respectivos para verificar el cumplimiento y desarrollo del proyecto».
Consultoría n.º 045 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica, administrativa y financiera al proyecto de construcción de filtros para el tratamiento de agua para las sedes Juan Isidro Daboin y Costa Hermosa. Mejoramiento del suministro de agua para la concentración	No obran estudios predios de la interventoría. Obran los estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 812 de 2005, donde se menciona que la interventoría, es «un componente del proyecto que se ejecuta

Sala Casación Penal © 2026

	Santa Fe y Juan Francisco Lara, en el municipio de Arauca (contrato de obra 812 de 2005).	para garantizar la optimización de los recursos y la calidad de la construcción de la obra; este componente corresponde al 5% del valor de la obra». Además, que «el seguimiento y evaluación por parte de la interventoría se hará en forma organizada y con los informes respectivos para verificar el cumplimiento y desarrollo del proyecto».
Consultoría n.º 046 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras de ampliación y mejoramiento de la red de acueducto y planta de tratamiento del municipio Cavo Norte (contrato de obra 050 de 2006).	No obran estudios previos de la consultoría. Obran los estudios de conveniencia y oportunidad del contrato 050 de 2006, donde se establece que «el control y seguimiento a la inversión se hará con una interventoría contratada cumpliendo los preceptos de ley».
Consultoría n.º 047 de enero de 2006	Interventoría técnica, administrativa y financiera al proyecto para la terminación y puesta en funcionamiento del restaurante escolar del centro educativo La Virgen de Guadalupe, vereda La Guaira, construcción de dos aulas, batería sanitaria y restaurante escolar de la escuela Delirio,	No obran estudios previos de la consultoría. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 609 y 825 de 2005, donde se establece que «el seguimiento y la evaluación se hará en forma organizada y con los informes

Sala Casación Penal 2026

	vereda Botalón, municipio de Tame (contratos de obra 609 y 825 de 2005).	respectivos para verificar el cumplimiento y desarrollo del proyecto».
Consultoría n.º 048 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras de construcción de la II etapa del acueducto veredal La Cristalina, municipio de Tame (contrato de obra 838 de 2005).	No obras estudios previos de la consultoría. Obran estudios de conveniencia del contrato de obra 838 de 2005, donde se indica que «el control será llevado por una interventoría contratada o en su defecto por el funcionario delegado por parte de la entidad para tal fin».
Consultoría n.º 049 del 27 de enero de 2006	Interventoría técnica y administrativa de las obras de mejoramiento del sistema de saneamiento básico mediante la construcción de unidades básicas sanitarias en el área rural del municipio de Arauquita (contrato de obra 740 de 2005).	No obran estudios previos de la consultoría. Obran estudios de conveniencia y oportunidad del contrato de obra 740 de 2005, donde se indica que «el control será llevado por una interventoría contratada o en su defecto por el funcionario delegado por parte de la entidad para tal fin».

Sala Casación Penal@ 2026

II. ANTECEDENTES PROCESALES

2. Por estos hechos, el 5 de mayo de 2017, la Fiscalía General de la Nación abrió la instrucción contra JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA

CASTAÑEDA como supuesto autor del punible de contrato sin cumplimiento de requisitos legales – artículo 410 del CP –.

3. El 1º de junio de 2017, ZÚÑIGA CASTAÑEDA fue vinculado por medio de indagatoria. El 27 de julio de 2018, la Fiscalía resolvió su situación jurídica absteniéndose de imponerle medida de aseguramiento.

4. El 26 de septiembre de 2018, se clausuró la instrucción. El 15 de enero de 2019, se dictó resolución de acusación contra ZÚÑIGA CASTAÑEDA por celebrar contratos sin verificar el cumplimiento de los requisitos legales, en concurso homogéneo. Se incluyó la circunstancia de mayor punibilidad por la posición distinguida que ocupaba el acusado en la sociedad, por su cargo, posición económica, ilustración, poder, oficio o ministerio – núm. 9, art. 58 del CP-. Tras el recurso de reposición interpuesto por la defensa, la resolución de acusación se confirmó el 14 de febrero de 2019.

5. El expediente se remitió a la Sala de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia, la que realizó el traslado contemplado en el artículo 400 de la Ley 600. En el término oportuno la defensa presentó solicitudes de nulidad y probatorias.

6. El 25 de febrero de 2020, se admitió la demanda de parte civil, presentada por el apoderado del departamento de Arauca. La defensa impugnó esta decisión, que fue confirmada por la Sala de Casación Penal el 25 de noviembre siguiente.

7. El 26 de agosto de 2020, se negó la nulidad solicitada por la defensa y se resolvió sobre las pruebas solicitadas. La decisión se

leyó en audiencia preparatoria celebrada el 21 de enero de 2021, ocasión en que la defensa presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra dicha determinación. El 24 de febrero siguiente se repuso parcialmente en relación con la posibilidad de escuchar al procesado en audiencia pública. En esa oportunidad se concedió la alzada. El 25 de mayo de 2022, la Sala de Casación Penal confirmó las demás determinaciones.

8. Entre los días 25 y 26 de enero de 2023 se llevó a cabo la audiencia pública de juzgamiento. Practicadas las pruebas y escuchados los alegatos de conclusión, el 18 de octubre de ese año, la Sala de Primera Instancia dictó sentencia en la que absolvió a ZÚÑIGA CASTAÑEDA del delito enrostrado. Contra dicha decisión, la Fiscalía Segunda Delegada ante la Corte Suprema de Justicia presentó recurso de apelación, que procede a resolver la Sala.

III. DECISIÓN IMPUGNADA

9. La decisión de primera instancia encontró demostrado que JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA ejerció como gobernador encargado del departamento de Arauca, entre el 25 de enero y el 1º de febrero de 2006. En tal calidad, suscribió las órdenes de prestación de servicios n.º 003 y 009 y los contratos de consultoría n.º 016, 022, 025, 027, 029, 030, 032, 035, 043, 045, 046, 047, 048 y 049, todos del 27 de enero de 2006. La mayoría de estos contratos no contaron con estudios de conveniencia y utilidad independientes a los contratos de obra. Aquellos que sí los tenían, datan de fecha posterior a la celebración del negocio jurídico.

10. La Sala de Primera Instancia reconoció que los recursos que se ejecutaron a través de estos contratos provenían de regalías, por lo cual debía aplicarse lo dispuesto por la Ley 756 de 2002. Esta norma dispone que el 90% de los recursos se deberá invertir en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo; el 5% en su interventoría técnica; el 5% restante, en los gastos de funcionamiento y operación.

11. Sin embargo, esta disposición legal no excluye la aplicación del numeral 2º, del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. La norma regula los contratos de interventoría, que son una subespecie de las consultorías y exigen la elaboración de estudios previos como requisito esencial antes de su celebración.

12. En este sentido, se reconoció que entre el contrato de obra y el de interventoría existe una relación funcional, pues las obligaciones del primero constituyen el objeto de la interventoría. Pero tal conexidad no desvirtúa la autonomía del contrato de interventoría. Por ello, era ineludible para la administración la realización de los estudios previos antes de la celebración de dichos contratos.

13. En cuanto a los contratos de prestación de servicios, regulados por el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80, la Sala de Primera instancia considera que exigen la elaboración de estudios previos a su suscripción. A través de ellos la entidad debe justificar la necesidad de acudir a personal externo a su planta para cumplir la función o explicar por qué requiere conocimientos especializados para el efecto. Además, allí se identifica el término preciso en el que el contratista deberá prestar el servicio. Para la Sala *a quo,* se trata del cumplimiento del principio de planeación,

que exige llevar a cabo el análisis del sector y las condiciones de idoneidad que se requieren para desarrollar el objeto contractual.

14. Por lo tanto, para la *a quo* los estudios previos de los contratos de interventoría y de prestación de servicios debieron realizarse de manera separada a los de la obra que se iba a supervisar, porque tenían un objeto y propósito diferente.

15. Destacó que, en todo caso, los estudios previos elaborados para los contratos de obra hicieron una mención muy escueta a la interventoría. Allí se consignó que la interventoría podría contratarse o ser externa, o que para tal fin se destinaría el 5% del valor de la obra, o que se haría de forma organizada. Estas manifestaciones no son suficientes para cumplir el requisito, pues no evidencian un análisis sobre la interventoría, sus costos, estudios de mercado y alternativas de realización.

16. En cuanto a los contratos 003 de prestación de servicios y de consultoría 029 y 030, los estudios previos tienen fecha posterior a la de la suscripción del contrato, lo que evidenció que no se satisfizo el requisito legal exigido por la ley.

17. Por todo lo anterior, la Sala de Primera instancia encontró demostrado el elemento objetivo del delito por el que se acusó a JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA.

18. Ahora bien, para la Sala *a quo*, el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales solo admite modalidad dolosa, elemento que no se demostró en la conducta del procesado. Se evidenció que este conocía que celebraba varios contratos de interventoría sin estudios previos independientes a los de los

contratos de obra que pretendían auditarse. También, que otros simplemente no tenían tales estudios al momento de celebrarse. Pero también encontró que su actuar estuvo precedido de una errada convicción de que no era prohibido, es decir, actuó bajo un error de prohibición invencible.

19. Por un lado, la sentencia reconoció que para el procesado y los funcionarios de la gobernación de Arauca que participaron en los trámites contractuales objeto de reparo, era permitido suscribir los de interventoría sobre los estudios previos realizados para los contratos de obra. Así lo pensaban porque se trataba de contratos derivados de las obras ejecutadas con recursos de regalías. Este convencimiento se justificó a partir de una interpretación equivocada del literal b, del artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que establece que el 5% de los dineros de regalías deberán invertirse en las interventorías a las obras que se hacen con esos recursos.

20. En cuanto a los tres contratos en los cuales los estudios previos se elaboraron con posterioridad a su suscripción[1], se demostró que el acusado actuó bajo el convencimiento de que los requisitos para su firma estaban satisfechos. Estos contratos habían superado las etapas precontractuales a través de las diferentes secretarías y la Oficina Jurídica de la gobernación. Además, al momento en el que iban a ser firmados por el acusado, se le informó por parte de la dependencia a cargo del trámite legal, que cumplían todos los requisitos exigidos por la ley.

21. Así, el *a quo* tuvo en cuenta que los diferentes testimonios informaron que la Oficina Jurídica del departamento

[1] 003 de prestación de servicios, y 029 y 030 de consultoría.

era la encargada de revisar que los procesos de contratación cumplieran los requisitos exigidos por la Ley 80 de 1993 y las demás normas vigentes, entre ellos, los estudios previos. Una vez verificada su satisfacción, la minuta pasaba al despacho del gobernador con todos los documentos de soporte revisados y una lista de chequeo desde el aspecto jurídico y técnico. Este último lo elaboraban las unidades ejecutoras.

22. También se valoró que, en los contratos cuestionados, aparece consignado que se celebraban «previo el estudio de conveniencia y oportunidad», cuya leyenda creaba en quien los suscribía la convicción equivocada de que tal requisito se encontraba satisfecho.

23. Para el *a quo* estas circunstancias permiten entender el convencimiento errado que tenía ZÚÑIGA CASTAÑEDA de que su comportamiento era ajustado a derecho. Además, destacó que los contratos se pusieron para su firma en los pocos días en los que estuvo encargado como alcalde. De ello, se puede descartar que este tuviera alguna intención de direccionar la contratación o favorecer a alguien. También tuvo en cuenta que el acusado era licenciado en química y no contaba con formación académica en áreas relacionadas al derecho ni en la contratación estatal.

A partir de lo anterior, concluyó que el acusado actuó bajo un error de prohibición, pues al momento de suscribir los contratos lo hizo convencido de que su actuar no estaba prohibido. El error era invencible teniendo en cuenta sus condiciones personales, ya que pese a desempeñarse desde tiempo atrás como secretario de educación de la gobernación, era licenciado en química y no era experto en materias contractuales.

24. Adicionalmente, la oficina que debía dar el aval del cumplimiento de los requisitos legales en los temas contractuales aseguró que todos se encontraban satisfechos. Esto denota que el acusado no infringió el deber de información, sino que fue la asesoría profesional de la oficina jurídica y el aval que dieron al trámite, lo que condujo al procesado a suscribir en esos términos los contratos.

25. Por lo tanto, para la Sala de Primera Instancia JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA actuó inmerso en un error de prohibición que lo excluye de responsabilidad.

IV. IMPUGNACIÓN

26. La decisión de la Sala Especial de Primera Instancia fue impugnada por la Delegada de la Fiscalía General de la Nación. Para el ente acusador, ZÚÑIGA CASTAÑEDA cometió el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales con plena conciencia sobre la antijuridicidad de la conducta. Era consciente que los contratos de interventoría requerían estudio previo independiente al de la obra. Su celebración sin este requisito transgredió las normas de contratación pública y el principio de economía.

27. Para la Fiscalía, ZÚÑIGA CASTAÑEDA se desempeñó en el cargo de secretario de educación del departamento de Arauca, desde abril de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2007, durante el cual realizó actos que exteriorizan la conciencia de la antijuridicidad de la conducta. Cumpliendo esa función, suscribió varios formatos de elegibilidad para proyectos relacionados con la construcción de centros educativos en varios municipios de ese

territorio. También suscribió estudios de conveniencia y oportunidad para contratos de obra, «estudios que se utilizaron para celebrar los respectivos contratos de interventoría».

28. Con ello, se demostró que el procesado, como secretario de educación, conoció los estudios previos de los contratos de obra elaborados en su dependencia, donde nada se decía sobre los contratos de interventoría. Por lo tanto, no se puede predicar ningún error sobre el conocimiento del procesado al celebrar los contratos de interventoría sin estudios previos que los justificara.

29. La conducta del acusado no estuvo determinada por la asesoría de la Oficina Jurídica o los funcionarios encargados del trámite. Por un lado, ZÚÑIGA CASTAÑEDA tenía conocimiento directo del trámite de los contratos de interventoría 009, 016, 025, 035, 043, 045 y 047, pues recaían en el sector de educación a su cargo. Debido a esto, fue el responsable del trámite previo de dichos asuntos y con ese conocimiento celebró los contratos sin los requisitos legales.

30. Esto quedó demostrado a partir del testimonio de Claudia Patricia Anaya, quien fungió como secretaria de planeación del departamento. Ella refirió que, «luego de la aprobación del proyecto, éste se remitía a las unidades ejecutoras para que se cumpliera el proceso de contratación».

31. Asegura que lo mismo adujo el ingeniero Libardo Balaguera, en el sentido de que una vez viabilizado el proyecto «cada secretaría expedía un estudio de conveniencia y oportunidad que es la base para iniciar el proceso de contratación (...)». También a partir de lo declarado por la abogada Liliana Vivas Parada, quien aseguró que

la elaboración de los estudios previos era función de la oficina técnica.

32. Por lo tanto, cuando ZÚÑIGA CASTAÑEDA firmó los contratos 009, 016, 025, 035, 043, 045 y 047, conocía que los únicos estudios previos que existían eran los del contrato de obra y que en ellos no se decía nada acerca de la interventoría, por lo que no podía asumir como cumplida la exigencia legal.

33. El acusado no consideró lo dispuesto en el literal b, del artículo 14 de la Ley 756 de 2002, en el punto de la exigencia de contratar una interventoría externa. Por lo tanto, sabía que el estudio previo del contrato de obra no podía suplir el de interventoría. Entonces, ignoró la exigencia legal por lo que no es posible hablar de un error en su interpretación.

34. Para el ente acusador, ZÚÑIGA CASTAÑEDA tiene un nivel de educación superior que le permitía comprender la ilicitud de la conducta. Además, la función que ejercía le exigía conocer las normas legales y reglamentarias en la materia.

35. Además, el conocimiento que tenía el acusado en la materia también se evidencia a partir de que suscribió los contratos de interventoría 038, 041, 042 y 044 del 27 de enero de 2006, en los cuales sí se realizaron los estudios de conveniencia y oportunidad. Por lo tanto, no se justifica que haya inobservado los requisitos en los contratos por los que se procede, suscritos el mismo día. Esto evidencia que el procesado conocía la exigencia del requisito y no había error en la interpretación de la norma.

Sala Casación Penal © 2026

36. Además, de 49 contratos solo 16 no contaron con estudios previos, lo que evidencia que la administración departamental y, en concreto, ZÚÑIGA CASTAÑEDA sabía de la exigibilidad del requisito.

37. Ahora bien, respecto del contrato de prestación de servicios 003 y el de consultoría 029 y 030 del 27 de enero de 2006, la irregularidad no fue producto de la asesoría de la Oficina Jurídica. Así es, pues el procesado fue quien estuvo frente del proceso precontractual en los contratos de la secretaría de educación.

38. Pero, además, estos tres contratos se celebraron sin contar con estudios previos, que, en fecha posterior, se adicionaron a las carpetas contractuales. Este hecho evidencia que no existió error sobre la necesidad de cumplir con el requisito, al punto que se cumplió de manera extemporánea.

39. Para la Fiscalía, las carpetas contractuales contenían un mínimo de documentos de fácil verificación. En todo caso, si se hubiera tratado de un exagerado soporte documental, como lo sostuvo el procesado, este hecho no permite inferir un error en la interpretación de la norma. Agrega que estos tres contratos no contaban con estudio previo de la obra, por lo cual tampoco se podía inferir que se tuvo como válido el realizado para otros contratos.

40. Por lo tanto, para la Fiscalía el acusado no actuó bajo las circunstancias de error. Por el contrario, se demostró que obró con dolo, desempeñando una función pública desorganizada y de

Sala Casación Penal@ 2026

abandono a la hora de verificar los requisitos legales esenciales de la contratación.

41. En estos términos, pide a la Corte que revoque la absolución y, en su lugar, que condene a JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA como autor penalmente responsable de la conducta de contrato sin cumplimiento de requisitos legales en concurso homogéneo, con la circunstancia de mayor punibilidad prevista en el numeral 9 del artículo 58 del Código Penal.

Sala Casación Penal 2026

V. CONSIDERACIONES

42. La Sala es competente para resolver este asunto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 235 Superior, modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo n.º1 de 2018. Este consagró como una de las funciones de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia resolver los recursos de apelación que se interpongan contra las decisiones dictadas por la Sala Especial de Primera Instancia.

43. Contra la decisión de la Sala Especial de Primera Instancia se presentó impugnación por parte de la Fiscalía. El delegado considera que se demostró el elemento subjetivo del tipo penal, pues JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA no actuó bajo un error de prohibición cuando suscribió los 16 contratos que no contaban con los requisitos legales. En concreto, porque carecían de estudios previos.

44. Para responder los reparos formulados por la Fiscalía, la Corte repasará lo relacionado con el dolo requerido en el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. Luego abordará el error de tipo y de prohibición como causal de

exoneración de responsabilidad. Finalmente, estudiar el caso concreto.

i) El dolo requerido por el tipo penal del art. 410 del Código Penal

@Sala Casación Penal@ 2026

45. La Sala ha reiterado que el tipo subjetivo del delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales consagrado en el art. 410 del Código Penal, solo admite modalidad dolosa:

> [e]n la medida en que deben converger en el sujeto activo calificado el conocimiento de los hechos constitutivos de la infracción penal y la voluntad de querer su realización. En otras palabras, debe conocer y deliberadamente pretermitir los requisitos esenciales del contrato, ya sea, en la etapa precontractual durante el trámite, al momento de celebrarlos o al liquidarlos[2].

46. De este modo, la conducta se comete dolosamente cuando el sujeto activo tiene conocimiento de los requisitos esenciales del contrato y, voluntariamente, decide no acatarlos y celebrar, tramitar o liquidar el negocio sin su cumplimiento, con desconocimiento de las normas que rigen la contratación estatal[3].

ii) Error de tipo y error de prohibición

47. En líneas generales, debe recordarse que el elemento de culpabilidad implica que el acto típico y antijurídico del agente solo es reprochable penalmente si cuando lo realizó comprendía su naturaleza ilícita o podía adecuar su comportamiento de acuerdo con esa comprensión. Además, si lo realizó con dolo o culpa (si la

---

[2] CSJ SP856-2025, rad. 68447, donde reitera las decisiones: SP, 30 nov. 2017, rad. 29726; CSJ AP, 9 may. 2018, rad. 25808; CSJ SP, 13 jun. 2018, rad. 45228, entre otros.
[3] CSJ SP1938-2025, rad. 67419.

ley prevé) y estaba en posibilidades de actuar con arreglo al ordenamiento jurídico.

48. Aunado a esto, el artículo 22 del Código Penal señala que la conducta es dolosa cuando el sujeto agente conoce los hechos constitutivos de la infracción y quiere su realización. A su vez, el artículo 32 de ese Código establece que no hay lugar a responsabilidad penal cuando aquel obra bajo error invencible de la licitud de su conducta; si es vencible, la pena se rebajará en la mitad. Así reza el numeral 11 de la última normativa. Ante este presupuesto, el análisis recae, entonces, en la conciencia de la ilicitud del acto por parte del sujeto activo. Al respecto, dice la Sala que:

> [S]i este lleva a cabo la conducta sin la conciencia de que está realizando un delito, no actúa sabiendo que su proceder es reprochable. Por lo tanto, si además esa falta de conciencia era invencible, no es posible llevar a cabo un juicio de culpabilidad de su conducta y, de acuerdo con el Legislador, se configura una causal de ausencia de responsabilidad (Art. 32.11 del Código Penal)[4].

49. La jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que el error de prohibición se presenta cuando:

> [e]l agente (a) desconoce la existencia de la norma que sanciona el comportamiento, (b) la conoce, pero se equivoca sobre su vigencia o (c) **sabe de la norma, pero la interpreta erróneamente** y la considera no aplicable al caso (Art. 32.11 del Código Penal)[5]. Así, en general, el agente estima que su conducta no constituye una efectiva infracción penal[6]. (Negrilla adicionada)

50. La jurisprudencia de esta Sala ha establecido una distinción fundamental sobre cómo opera la teoría del error

[4] CSJ SP2490-2024, rad. 59369.
[5] CSJ SP5356-2019, rad. 50525.
[6] CSJ SP2490-2024, rad. 59369.

cuando se analizan tipos penales en blanco, como ocurre con el delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. Para ello, se debe diferenciar si el error recae sobre el núcleo esencial de la conducta o sobre su norma de complemento extrapenal[7]. En primer caso, afecta el aspecto cognitivo del dolo. Se presenta cuando el agente tiene desconocimiento o un desconocimiento defectuoso de las circunstancias objetivas del hecho que se contempla en la descripción típica de la conducta (error de tipo)[8].

51. Cuando el error no recae sobre los elementos fácticos de la acción, sino sobre el conocimiento de su ilicitud, se está ante un error de prohibición. En este escenario, el sujeto conoce lo que hace (hay dolo), pero cree erróneamente que su actuar está permitido por el ordenamiento jurídico.

52. Así, cuando se trata de tipos penales en blanco, la Sala ha sostenido que:

> Esta precisión [la diferencia entre el tipo penal en blanco con el ingrediente normativo del tipo] resulta útil frente a la teoría del error, pues las consecuencias del error sobre la norma a la que remite el tipo penal en blanco son diversas al error que recae sobre un elemento normativo del tipo, pues el primero recae sobre el supuesto fáctico del tipo penal, en tanto que el segundo lo hace sobre una cualificación jurídica de alguno de los otros componentes del tipo objetivo. Si el error recae sobre un ingrediente normativo se descarta el tipo doloso, pero si el error es sobre la norma a la que remite el tipo penal, entonces, estaríamos en presencia de un error de prohibición, pues significa el desconocimiento de la existencia de la prohibición o mandato de la norma que se infringe con la conducta[9].

53. También se contempla el caso en el que el sujeto procede sin plena conciencia de que su conducta es ilícita, pero

---

[7] CSJ SP758-2025, rad. 63064
[8] Ibidem.
[9] CSJ SP14190-2016, rad. 40089.

pudo haber estado en capacidad de actualizarla. Este es el error vencible de prohibición.

54. Para determinar si en una situación particular se presentó un error de prohibición vencible o invencible se debe tener en consideración las condiciones del sujeto pasivo, con el fin de valorar las posibilidades de su conocimiento. Al respecto, la Corte ha indicado que:

> 11.2. Para poder arribar a su aplicación es preciso contextualizar que el juicio de reproche involucra las condiciones individuales, personales o específicas del sujeto agente, puesto que nada más a partir de su propia situación, manifiesta en términos de experiencia y circunstancias singulares, es que puede valorarse el carácter injusto de su conducta.
>
> 11.3. Estimando que toda persona debe disponer *ex ante* de la suficiente motivación para observar el sistema normativo, porque es lo que debe indicar o estimular a todas las personas en general y a cada una en particular, la manera como debe modular su comportamiento.
>
> 11.4. La inobservancia deliberada de un mandato prohibitivo, y motivada hacia un propósito intencionalmente dispuesto al quebranto de la prohibición, constituye el fundamento del dolo, aspecto cognitivo que, como se dijo, depende de las condiciones específicas de la persona con respecto a su conocimiento sobre la existencia y significado de la norma, particularmente de las que implican un mandato prohibitivo.
>
> 11.5. De tal suerte, para alcanzar la conclusión de aplicación del tipo doloso, conforme se viene indicando, es preciso que la persona haya dispuesto al momento de realizar la acción o haber omitido la que debió observar, conforme le haya sido demostrado, la suficiente conciencia sobre la existencia del tipo objetivo, en consecuencia, que su acción u omisión hace parte de las prohibiciones del sistema jurídico, y saberse vinculado a la obligación de apropiar su comportamiento conforme a la prescripción.
>
> 11.6. Precisamente porque el *error invencible de prohibición* acontece cuando el agente desconoce en términos absolutos la existencia de la

prohibición o, porque sin carecer de dicho conocimiento no acierta en la comprensión de lo prohibido por la disposición[10].

55. Teniendo en cuenta los parámetros marcados por la jurisprudencia de esta Corte, se pasará a determinar si JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA actuó bajo un error de prohibición invencible cuando, actuando como gobernador encargado del departamento de Arauca, suscribió los contratos de consultoría y de prestación de servicios que no contaban con estudios previos.

Sala Casación Penal@ 2026

iii) Caso concreto

56. En este asunto no se presentó ninguna controversia en relación con el hecho probado:

- Que JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA ejerció como gobernador encargado del departamento de Arauca, entre el 25 de enero y el 1° de febrero de 2006.
- Que en tal calidad suscribió las órdenes de prestación de servicios n.° 003 y 009 y los contratos de consultoría n.° 016, 022, 025, 027, 029, 030, 032, 035, 043, 045, 046, 047, 048 y 049, todos del 27 de enero de 2006.
- Que la mayoría de estos contratos no contaron con estudios de conveniencia y utilidad independientes a los contratos de obra.
- Que aquellos que sí los tenían, datan de fecha posterior a la celebración del negocio jurídico.

57. Tampoco es objeto de discusión que los estudios previos de los contratos de interventoría y de prestación de servicios

[10] CSJ SP390-2023, rad. 54334.

debieron realizarse de manera separada y anterior a los de la obra que se iba a supervisar, porque tenían un objeto y propósito diferente. En cumplimiento del principio de planeación previsto como parte integral de los principios de economía y responsabilidad que rigen la contratación estatal, era obligación del ordenador del gasto analizar la conveniencia del objeto a contratar y elaborar los estudios y diseños de los proyectos requeridos.

Sala Casación Penal 2026

58. Particularmente, respecto a los contratos de interventoría de las obras que se ejecutan con recursos de regalías, el artículo 14 de la Ley 756 de 2002 dispone que los recursos de ese origen deben invertirse así:

i) El 90% en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el Plan de Desarrollo;
ii) El 5% para la interventoría técnica de estos; y
iii) El 5% restante para los gastos de funcionamiento y operación.

59. Sin embargo, para la Sala, como también lo tuvo el *a quo*, esta disposición no excluye la obligación de que los contratos de interventoría tengan su propio estudio previo. El contrato de interventoría es autónomo según lo regula el numeral 2º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Por lo tanto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 25[11] de la precitada norma, la entidad contratante tiene la obligación realizar los estudios previos. Es allí donde se delimitan las necesidades que deberán

[11] Antes de la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

ser satisfechas por el interventor, que no son las mismas a las del contrato de obra en sí mismo.

60. A partir de lo anterior, se encontró demostrado el elemento objetivo del delito de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales por el que se acusó a JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA.

61. Ahora bien, el punto en discusión recae en el cumplimiento del elemento subjetivo de la conducta. Para la Fiscalía no es aceptable la decisión de la Sala del Primera Instancia que consideró que el acusado actuó bajo un error de prohibición invencible.

62. Para la Fiscalía, la responsabilidad dolosa del gobernador encargado surge del hecho objetivo de celebrar los contratos que no contenían estudios previos, pese al poco tiempo en que desempeñó tales funciones. Factores como la experiencia profesional del acusado, secretario de educación de la gobernación de Arauca, su dilatada labor como encargado del despacho del gobernador durante sus ausencias temporales durante 12 ocasiones, debieron considerarse por la primera instancia. De tal manera el procesado debió conocer la ilicitud de los actos jurídicos que celebró.

63. También resaltó que, en su condición de secretario de educación, participó en el trámite precontractual de los negocios objeto de reproche penal, que luego firmó como gobernador encargado.

64. La Sala anuncia que estos señalamientos son insuficientes para soportar la atribución penal que aboga el apelante. En el proceso quedó establecido que JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA suscribió los negocios jurídicos objeto de reproche bajo el legítimo convencimiento de que cumplían todos los requisitos exigidos por la Ley. Veamos:

65. En primer lugar, los contratos superaron la revisión documental que realizó la Oficina Jurídica de la gobernación, quien era la obligada de asegurar el cumplimiento de los requisitos legales. Así lo sostuvo ZÚÑIGA CASTAÑEDA, quien en diligencia de indagatoria dijo que durante el tiempo en el que estuvo en la administración departamental:

> La Oficina Jurídica de la Gobernación era la encargada de tramitar todos los procesos de contratación, elaborar las minutas de los contratos, revisar la documentación y verificar que se cumpliera todo lo pertinente al proceso de contratación. Esta oficina estaba a cargo de Carlos Augusto Rincón Jiménez y Liliana Vivas Parada, ambos abogados y asesores jurídicos de la gobernación[12].

66. Ante la pregunta relacionada con el visto bueno que debía tener el trámite contractual por la Oficina Jurídica, el procesado afirmó que:

> Sí era necesario el visto bueno de la Oficina Jurídica, y visaban todos los documentos que eran requisito para poder impartir la orden de elaborar la minuta del contrato, tales como la ficha EBI (fichas de estadísticas básicas de inversión), la cual contemplaba el proyecto integral a realizarse, otro documento requerido era los pliegos, los certificados de disponibilidad presupuestal, los estudios de conveniencia y oportunidad, la inscripción del proyecto en el Banco de Proyectos de la Secretaría de Planeación, todo lo anterior relativo a la etapa precontractual; revisados y visados por la

[12] Diligencia de indagatoria de José Rafael Zúñiga Castañeda, del 27 de junio de 2017, rendida anta el Fiscal Jairo Humberto Ramírez Moros (comisionado para dicha diligencia), cuaderno principal n.º 6.

Oficina Jurídica, ya que sin el llenado de éstos requisitos no se daba la orden de elaboración del contrato[13].

67. El aserto del procesado se corrobora con varias pruebas documentales y testimoniales allegadas al proceso. Por un lado, el Manual de Funciones de la Gobernación de Arauca vigente para la época, establecía que los funcionarios del área jurídica de contratación estatal debían:

2. Asegurar que los procedimientos previstos para la contratación de la administración central cumplan con las normas establecidas, en especial control administrativo de la ejecución de los contratos.
3. Responder por el trámite de todos los procesos contractuales que por competencia debe suscribir el gobernador.
4. Elaborar, revisar y tramitar los contratos y convenios a celebrar por parte del departamento.
5. Revisar y conceptuar sobre los pliegos de licitaciones y el proceso de contratación en general[14].

68. Este mismo Manual responsabilizaba al coordinador del área jurídica sobre el deber de:

8. Revisar, coordinar y liderar los procesos contractuales que por competencia deba suscribir el Gobernador.
20. Realizar el estudio jurídico de los contratos e informar cuando a su criterio existan circunstancias que potencialmente puedan determinar su caducidad administrativa.
24. Coordinar los procedimientos para la contratación y ejecutar las acciones necesarias para el eficaz desarrollo de los procedimientos contractuales y seguimiento de abogados externos que adelanten las causas o presten asesoría especializada, ejercer control a los mismos y rendir informes periódicos sobre el estado de los procesos y la gestión de los abogados responsables[15].

---

[13] Ibidem.
[14] Decreto 233 del 31 de mayo de 2005, por el cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la Planta de Personal de la Administración del sector central de la Gobernación del Departamento de Arauca, funciones del área general y desarrollo institucional – contratación estatal, cuaderno anexo 43, folio 19.
[15] Decreto 390 de 2005, por medio del cual se adiciona y modifica el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la Planta de Personal de la Administración del sector central de la Gobernación del Departamento de Arauca. Cuaderno principal No. 3, folio 84.

69. Este aspecto también se evidenció a partir del testimonio de diferentes funcionarios de la gobernación de Arauca. Estos adujeron que los procesos contractuales celebrados por la entidad eran acompañados y vigilados por la Oficina Jurídica. Por ejemplo, el ingeniero Libardo Balaguera Balaguera, quien entre enero de 2004 a enero de 2008 se desempeñó como secretario de obras públicas departamental, aseguró que:

> toda la contratación debía pasar previo a la celebración del contrato por la Oficina Asesora Jurídica del Departamento. (…) Ninguna de las secretarias tenía la facultad de elaborar minutas ya que las comisiona de garantías obligaciones quienes *(sic)* las conocían perfectamente eran los abogados de esta oficina (la jurídica) (…) una vez se tenía definido cuál era el proponente ganador, se enviaba a la Oficina Jurídica para la elaboración de la minuta, las firmas, la revisión de las garantías y la aprobación de estas lo cual conllevaría a que no existieran minutas diferentes o a criterio de cada una de las secretarías, la Oficina Jurídica estaba a cargo del doctor Carlos Augusto Rincón quien contaba con un número de profesionales del derecho para los trámites correspondientes[16].

70. Y si bien, como lo aseguró la Fiscalía en su apelación, el funcionario reconoció que eran las diferentes secretarias las que realizaban el proceso precontractual, lo que incluía la preparación de los estudios de conveniencia y oportunidad[17], estas debían pasar por la Oficina Jurídica para revisión y posterior elaboración de la minuta.

71. Esto mismo fue reconocido por Carlos Augusto Rincón Jiménez, quien para la fecha fungía como jefe de la Oficina Jurídica departamental[18]. Dijo que su oficina «verificaba que la

---

[16] Declaración juramentada rendida por Libardo Balaguera Balaguera, el 1 de junio de 2017, ante el Fiscal Delegado Jorge Velásquez Niño. Cuaderno principal No. 6, pág. 38.
[17] Diligencia de indagatoria de Libardo Balaguera Balaguera el 28 de julio de 2011, cuaderno principal 2, folio 87.
[18] Ocupó el cargo de jefe de la Oficina Jurídica departamental de enero de 2004 hasta octubre de 2006.

documentación solicitada en los pliegos de condiciones estuviese aportada, como por ejemplo certificados y representación legal, pólizas, etc.; elaboraba las minutas de los contratos, aprobaba pólizas, y demás funciones contenidas en el Manual de Funciones de la época»[19].

72. Aclaró que la oficina jurídica «solamente se encargaba del proceso jurídico, de revisar la legalidad de los documentos solicitados en los pliegos de condiciones, como disponibilidad presupuestal, registro presupuestal, estudios previos y demás funciones que deben reposar en los respectivos archivos»[20]. Aseguró que se revisaban los documentos remitidos y «si hacía falta el estudio de conveniencia y oportunidad, se devolvía a la secretaría correspondiente o unidad ejecutora (…)»[21].

73. De igual forma, el testigo reconoció que solo hasta que él, como jefe de la Oficina Jurídica avalara el trámite contractual, este pasaba al despacho del gobernador para su firma. Sobre este aspecto dijo:

> El gobernador me preguntó que cómo estaba seguro de que lo que yo le pasaba estaba bien, y yo le respondí primero no soy una biblia, pero segundo para cuando yo le envío algo de jurídica para su despacho, tenga la certeza de que yo he revisado que contenga todo lo que la normatividad le está exigiendo para que ese contrato quede legalizado, es decir, yo no escatimaba en mi función de revisión más que como jurídico como auditor y como contador, sin ser esa mi función, que no faltara nada. Esa era la tranquilidad que a mí me daba que las cosas se estaban haciendo bien[22].

74. Este aspecto fue reconocido por Raúl García Díaz, quien para la época fue asesor del secretario de despacho en temas de

---

[19] Declaración del señor Carlos Augusto Rincón Jiménez, el 12 de junio de 2017 ante Elva Nelly Camacho Ramírez (Fiscal comisionada para tomar la declaración), quien fungió como jefe de la oficina jurídica de la gobernación de Arauca. Cuaderno principal n.º 6. En términos similares el testigo señaló estas funciones en la diligencia de declaración rendida por Carlos Augusto Rincón Jiménez, el 11 de julio de 2011, cuaderno principal 2, folio 68.
[20] Ibidem.
[21] Diligencia de declaración rendida por Carlos Augusto Rincón Jiménez, el 11 de julio de 2011, cuaderno principal 2, folio 68.
[22] Diligencia de declaración rendida por Carlos Augusto Rincón Jiménez, el 18 de octubre de 2022, minuto 00:25;36.

informática. Manifestó que «en la etapa contractual la Gobernación de Arauca tiene una Oficina Jurídica la cual, antes de realizar un contrato, verifica que la información esté totalmente completa para la realización del mismo de acuerdo al manual de contratación 078 de 2006 (…)[23]».

75. Por su parte, la entonces secretaria de desarrollo institucional Mary Rocío Herrera Bernal, reconoció que cada secretaría se encargaba de dar trámite a sus procesos contractuales. Sin embargo, afirmó que «quienes estudiaban y revisaban que los términos generales del contrato estuvieran acordes con la normatividad eran los funcionarios de la Oficina Jurídica»[24].

76. Los anteriores medios de prueba denotan que la Oficina Jurídica departamental tenía un rol fundamental en la celebración de los contratos de la gobernación. En sus funcionarios recaía el deber de verificar que los contratos cumplieran con todos los requisitos precontractuales antes de elaborar la minuta y avalar el trámite para proceder a la firma del gobernador[25].

77. Ahora bien, a esta situación debe sumarse el hecho de que los asesores jurídicos del departamento, así como los secretarios de las diferentes dependencias, incluido ZÚÑIGA CASTAÑEDA, interpretaron de manera errónea lo dispuesto por el art. 14 de la Ley 756 de 2002. Consideraron equivocadamente que los estudios previos de los contratos de interventoría podían ser cubiertos o remplazados por los realizados para la obra a intervenir.

---

[23] Diligencia de indagatoria rendida por Raúl García Díaz el 24 de agosto de 2011, cuaderno principal 2, folio 112.
[24] Declaración de Mary Rocío Herrera Bernal, secretaria de desarrollo institucional, el 14 de junio de 2017, ante la Fiscal Elva Nelly Camacho Ramírez, cuaderno principal n.º 6.
[25] Así lo declaró, también, Liliana Vivas Parada, asesora jurídica del departamento. Declaración del 8 de julio de 2015, Cuaderno n.º4 Fiscalía.

78. Esta errada interpretación de la norma fue reconocida por el jefe de la oficina jurídica Carlos Augusto Rincón Jiménez, al afirmar que:

> cuando se trataba de contratos con recursos de regalías los estudios de conveniencia y oportunidad eran los mismos, tanto para el contrato principal como para el contrato de interventoría, puesto que los recursos hacían referencia al mismo ítem presupuestal y a la misma disponibilidad; lo que si recuerdo es que este tema estaba reglamentado por la ley vigente de esa época[26].

79. Según el Manual de Funciones de la entidad, el coordinador del área jurídica tenía como función: «21. Asistir y asesorar jurídicamente al gobernador, a los organismos de la administración central departamental y a los municipios en la aplicación de la normatividad y en la emisión de los actos jurídicos, para asegurar la unidad de criterio jurídico en la administración»[27]. En ese sentido, no sorprende que otros funcionarios de la gobernación hubiesen actuado bajo ese error de interpretación que desde la Oficina Jurídica se defendía.

80. Por ejemplo, el secretario de obras públicas Libardo Balaguera declaró que:

> [A] lo largo de los procesos se ha hecho la claridad suficiente en el sentido de que el proyecto de construcción y de interventoría obedecen a un solo objetivo y así está consignado en las correspondientes fichas de viabilidad y elegibilidad, así como el estudio de conveniencia que aparece en las carpetas, adicionalmente la consideración fundamental es que la misma Ley 756 de regalías establece la obligación de que cualquier proyecto que se financie con recursos de regalías debe contar con una interventoría, por eso es que se celebran los distintos contratos motivo de investigación al gobernador encargado.

---

[26] Declaración del señor Carlos Augusto Rincón Jiménez, el 12 de junio de 2017 ante Elva Nelly Camacho Ramírez (Fiscal comisionada para tomar la declaración), cuaderno principal n.º6.
[27] Decreto 233 del 31 de mayo de 2005, por el cual se establece el Manual Específico de Funciones y Requisitos de los diferentes empleos de la Planta de Personal de la Administración del sector central de la Gobernación del Departamento de Arauca, cuaderno anexo 43, folio 1.

(…)

> Como se dijo anteriormente, si la obra se construía por licitación obligatoriamente la interventoría debe ser contratada y en algunos casos es un solo proyecto la obra y la interventoría y se elabora un solo estudio de conveniencia donde claramente se determinada como sería el seguimiento y control, cuando se trata de proyectos con recursos de regalías la misma Ley 756 establece en la distribución de los recursos para los entes Municipales o Departamentales que hay una partida destinada a la interventoría de los proyectos que se adelanten con recursos de regalías, (…) entonces para poderse inscribir el proyecto en el banco de planeación departamental debía estar incluida la obra de interventoría o de lo contrario difícilmente se declaraba elegible, por eso al elaborar el proyecto se realizaba un solo estudio de conveniencia y oportunidad pero siempre incluía lo correspondiente a la obra e interventoría[28].

81. La secretaria general y de desarrollo institucional Mary Rocío Herrera Bernal, también incurrió en el mismo error interpretativo. Así, refiriéndose al contrato n.º029 de 2006, aseguró que: «[S]e hicieron los estudios previos de necesidad y oportunidad que hacían parte del proyecto viabilizado y registrado en el banco de proyectos y que son parte integral del contrato y los soportes deben estar registrados en los archivos de la gobernación»[29].

82. ZÚÑIGA CASTAÑEDA no fue ajeno a dicho error. Durante la diligencia de indagatoria sostuvo que:

> en la ficha EBI se contempla claramente que la Interventoría o Consultoría de un contrato principal era un componente del proyecto en su integridad y que tenía un rubro específico equivalente al 5% como lo establecía la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios. Así, al elaborar el proyecto en su integridad se realizaban unos estudios de conveniencia y oportunidad para el contrato principal y su interventoría

---

[28] Declaración juramentada rendida por Libardo Balaguera Balaguera, el 1 de junio de 2017, ante el Fiscal Delegado Jorge Velásquez Niño. Cuaderno principal No. 6, pág. 38. En términos similares sobre este aspecto se manifestó el testigo en la diligencia de ampliación de la indagatoria el 1 de julio de 2015, ante el Fiscal 11 se la Unidad anticorrupción, Iván Acosta García, en el proceso penal que se adelantaba en su contra por la falta de liquidación de algunos contratos a su cargo. Cuaderno principal 4, folio 236.
[29] Diligencia de indagatoria rendida por Mary Rocío Herrera Bernal, el 25 de agosto de 2011, cuaderno principal no. 2, folio 120.

> respectiva como un componente del mismo. Se tuvo el criterio de que estos estudios de conveniencia y oportunidad que eran el proyecto integral eran los mismos para la interventoría, teniendo en cuenta que este era un componente del proyecto en su integridad. Así las cosas, los estudios de conveniencia y oportunidad del proyecto integral eran válidos para las interventorías y así lo exigía la Oficina Jurídica.
>
> (…)
>
> Los requisitos legales de Ley como lo dije anteriormente, eran revisados por la Oficina Jurídica de la Gobernación, y era allí donde se asumía toda la responsabilidad en cumplimiento de sus funciones de revisar y verificar que estos requisitos estuvieran al día para proceder a dar la orden de la elaboración de la minuta del contrato, los estudios de conveniencia y oportunidad aparecen todos en contratos principales los cuales se pueden verificar en los archivos de la Gobernación, y estos estudios de conveniencia y oportunidad según la Oficina Jurídica eran los mismos para los contratos de consultoría respectivos, así que no hubo celebración de contratos sin lleno de los requisitos legales (…)[30].

83. En este sentido, para la Sala es fundado que ZÚÑIGA CASTAÑEDA suscribió los contratos bajo el convencimiento de que cumplían con los requisitos legales y desconocía que con su actuar estuviera quebrantando el estatuto penal.

84. Si bien es cierto que el procesado participó en la etapa pre contractual de los contratos 009, 016, 025, 043 y 047, relacionados con la unidad ejecutora a su cargo, esto no excluye *per se* que hubiera actuado bajo un error de prohibición.

85. El primero consiste en una orden de prestación de servicios en el que los estudios previos datan del 1 de abril de 2006, es decir, casi 4 meses después de firmado el contrato. No cabe duda de que la carga de elaborar el estudio previo recaía en

[30] Diligencia de indagatoria de José Rafael Zúñiga Castañeda, del 27 de junio de 2017, rendida anta el Fiscal Jairo Humberto Ramírez Moros (comisionado para dicha diligencia), cuaderno principal n.º6, folio XXX. En el mismo sentido se manifestó en la diligencia de indagatoria realizada el 13 de julio de 2015, ante un fiscal de la unidad anticorrupción por otra investigación que se adelantaba por la falta de liquidación algunos contratos, cuaderno principal n.º4, folio 247.

la Secretaría de Educación liderada por el licenciado ZÚÑIGA CASTAÑEDA. Sin embargo, cuando este suscribió el negocio durante su encargo como gobernador, confió en que los documentos contractuales se encontraban completos, pues habían pasado por la revisión de la Oficina Jurídica.

86. Sobre este punto, Raúl García Diaz, quien para la época desempeñaba funciones en el área de sistemas de la Secretaría General de la Gobernación, aseguró que se trató de un error de digitación en la fecha[31]. Por su parte, Liliana Vives Parada, afirmó que antes de realizar la minuta contractual la Oficina Jurídica verificaba que se incluyeran todos los requisitos legales, entre ellos el estudio previo. Por lo tanto, manifestó que para el momento de la suscripción debió estar en la carpeta tal estudio, pues de lo contrario lo hubieran devuelto a la unidad ejecutora[32].

87. Si bien esta hipótesis fue desestimada por el *a quo*, lo cierto es que, ZÚÑIGA CASTAÑEDA, quien es licenciado en química y docente de profesión, actuó bajo el convencimiento de que los contratos, que venían revisados por los abogados de la Oficina Jurídica, cumplían con los requisitos de ley. Sobre este aspecto, el acusado afirmó que:

> los periodos de encargo eran de 2 o 3 días y lo único que hice fue firmar los actos administrativos que estaban en trámite con el único objeto de dar impulso a la administración, y con la firme convicción de que mi conducta no contrariaba la Constitución ni las normas vigentes para esos temas de contratación estatal, teniendo en cuenta que mi formación académica es ajena a temas jurídicos y de contratación, y no estaba obligado a tener conocimientos específicos en esta materia y mi intervención al firmar estos actos administrativos lo hice y lo repito fue con la convicción invencible de que mi conducta no contrariaba las leyes y que los requisitos establecidos para esa contratación habían sido previamente

[31] Declaración rendida el 18 de octubre de 2022, minuto 00:55:49.
[32] Declaración de Liliana Vivas Parada, 8 de julio de 2015, Cuaderno n.º 4 Fiscalía.

> elaborados y revisados por la Oficina Jurídica, y el grupo técnico de contratación que tenía como función específica elaborar y llevar a feliz término esa clase de procedimientos, y por la desconcentración de funciones y del corto tiempo en el encargo no me era dable hacer revisar con detalle estos contratos, pues partía de la buena fe de los funcionarios que los hacían.

88. Además, los contratos cuestionados incluyeron una nota que informaba que se celebraban «*previo el estudio de conveniencia y oportunidad*»[33]. Esta información creó en quien los suscribió el convencimiento equivocado de que el requisito se encontraba satisfecho.

89. Para la Sala, que el procesado haya participado en la etapa precontractual de algunos contratos no permite suponer que conocía a cabalidad el procedimiento contractual y las reglas que regulaban el asunto. La trayectoria académica y profesional de ZÚÑIGA CASTAÑEDA, enfocada en la docencia, impide que se pueda hacer tal exigencia. Inferir que como el procesado era el secretario de educación debió conocer la ley contractual y saber que el contrato no cumplía los requisitos, implica hacer un reproche de responsabilidad objetiva, a pesar de las serias dudas que existen alrededor de su real conocimiento.

90. Adicionalmente, los requisitos legales de la contratación pública que están contemplados en la Ley 80 de 1993 y demás normas reglamentarias son normas especiales, que no necesariamente son conocidas por todos los ciudadanos. Si bien deberían ser parte del conocimiento exigido para quienes desempeñen cargos públicos y ejecutan dineros de la nación, no siempre es así. Lo cierto es que el simple hecho de que ZÚÑIGA

[33] Cfr. Cuaderno n.º 1, Fiscalía, folios 201, 208 y 237; Cuaderno n.º25 anexos Fiscalía folios 192 y 157; Cuaderno n.º26 Anexos Fiscalía.

CASTAÑEDA contara con educación superior, no permite presumir que comprendía la ilicitud de su conducta, como lo asegura el recurrente. Se trata de un licenciado en química con carrera profesional como docente. Por lo tanto, no tenía conocimientos específicos en derecho y menos en contratación estatal. Por ello, direccionó su conducta a partir de la orientación de la Oficina Jurídica, confiando en que su actuar se ajustaba a lo dispuesto en la Ley.

©Sala Casación Penal 2026

91. En cuanto a los otros contratos que tuvieron por objeto contratar las interventorías de diferentes obras, incluso en los que el enjuiciado participó en la formulación previa -016, 025, 043 y 047-, confió en que cumplían los requisitos de ley, pues fueron revisados y proyectados por la Oficina Jurídica. Además, respecto de ellos, como el proyecto de obra del que hacían parte incluía el estudio de conveniencia y oportunidad, el acusado dio por satisfecho el requisito, pues esa era la postura emanada de la Oficina Jurídica hacia las diferentes unidades ejecutoras.

92. Como lo sostiene la apelante, estos contratos hicieron una referencia escueta al contrato de interventoría. Sin embargo, el error era invencible, pues ZÚÑIGA CASTAÑEDA, ajeno a conocimientos contractuales, estrictamente aplicó la directriz emitida por los expertos en el asunto. Recuérdese que la Oficina Jurídica era la encargada de dirigir la contratación e indicar pautas aplicables con el fin de unificar el criterio jurídico en la administración departamental.

93. La Fiscalía sugiere que, actuando como secretario de educación, el procesado formuló y suscribió proyectos relacionados con la construcción de centros educativos, por lo cual debía conocer los requisitos legales de los contratos. También

por el hecho de que en doce oportunidades previas había fungido como gobernador encargado.

94. De nuevo, el planteamiento deja de lado que la administración departamental promovió una interpretación equivocada del art. 14 de la Ley 756 de 2002. Esto llevó a que las unidades ejecutoras realizaran un único estudio previo para todos los contratos relacionados con determinada obra, error en el que también estuvo inmerso el licenciado ZÚÑIGA CASTAÑEDA. Además, se probó que la Oficina Jurídica era la encargada de revisar y velar porque todos los contratos que firmara el gobernador cumplieran con los requisitos legales. Esto llevo a que el acusado firmará los negocios que celebrados el 27 de enero de 2006, bajo la convicción de que cumplían con todos los requisitos exigidos por la ley y que, por lo tanto, su actuar no estaba quebrantando la ley penal.

95. Otro punto que aduce la parte recurrente es que otros contratos de interventoría de obras -038, 041, 042 y 044- que fueron suscritos en la misma fecha por el gobernador encargado ZÚÑIGA CASTAÑEDA, sí contaron con estudios previos independientes a las obras que se iban a intervenir. Para la Fiscalía, esto evidencia que el requisito se observó para unos contratos y para otros no. Por lo tanto, la administración departamental y el aquí procesado, sabían que tales negocios exigían de estudios previos, pero fue su voluntad no cumplir con el requisito.

96. Sobre este aspecto el acusado y otros funcionarios de la gobernación dieron explicaciones plausibles. En primer lugar, ZÚÑIGA CASTAÑEDA estuvo a cargo de trámite precontractual del negocio n.º 044, sobre el cual manifestó que:

> Este estudio específico se dio teniendo en cuenta que agrupaba cuatro contratos de obra en diferentes ubicaciones geográficas del Departamento y dada su complejidad para ejercer el control, la vigilancia y la supervisión de las inversiones de cuatro proyectos diferentes, creo que la técnica que elaboró estos estudios Suleyna Zuluaga Quintero, consideró estos riesgos[34].

97. Aclaró que, en todo caso, los contratos de obra también contenían los estudios de conveniencia y oportunidad ya que se contemplaban el proyecto como un todo, incluidas las interventorías externas. Insistió en que estas eran un componente de los contratos de obra, para las que se destinaba un valor del 5% según la Ley 756 de 2002[35].

98. Por lo tanto, el hecho que el contrato de interventoría n.º044 contara con estudio previo independiente, no desdice el error bajo el cual actuó el enjuiciado. Simplemente, por tratarse de una interventoría más amplia y compleja, que abarcaba varios proyectos de obra en diferentes municipios, los funcionarios de la Secretaría de Educación consideraron adecuado hacer un estudio específico donde se reflejara dicha complejidad. Pero no porque reconocieran aquel requisito como obligatorio, pues como dijo el acusado, ya se contemplaban las interventorías en los estudios previos de los diferentes proyectos como un todo.

99. Por su parte, Libardo Balaguera, quien estuvo a cargo de la etapa precontractual de los contratos 038, 041 y 042, también explicó la razón por la cual dichas interventorías contaron con estudios previos específicos:

> Efectivamente los estudios de conveniencia y oportunidad corresponden a las interventorías de los planes de clausura de los rellenos o de los

[34] Diligencia de ampliación de la indagatoria de José Rafael Zúñiga Castañeda, el 13 de julio de 2015, ante el Fiscal 11 se la Unidad anticorrupción. Cuaderno principal 4, folio 247.
[35] Ibidem

botaderos a cielo abierto existentes en los municipios de Puerto Rondón, Tame, Cravo Norte y Arauquita, los cuales como se menciona en su contenido corresponden a actualizaciones de las viabilidades y fichas EBI del proyecto que incluía la obra y la interventoría. En el mismo contenido del estudio de conveniencia se menciona que el proyecto de obra física fue viabilizado y elegibilizado *(sic)* en conjunto con la interventoría, por lo tanto, corresponde a un mismo proyecto. Igual sucede con la interventoría a la construcción de 200 unidades básicas sanitarias del municipio de Fortul. Por lo tanto, existe la unidad de criterio de que el proyecto de obra e interventoría es uno solo y que solo en contadas oportunidades al actualizarse se emitía estudio de conveniencia y oportunidad para la interventoría[36].

100. Agregó que «es bueno tener claro que, dado el sistema de contratación y la procedencia de los recursos, no es que independientemente la secretaría de infraestructura pudiera adelantar el trámite para contratar la interventoría, ya que no es por conveniencia y oportunidad, sino por obligación de acuerdo a lo establecido en la Ley 80, el decreto 270 y la Ley 756 de regalías (…)».

101. El dicho del testigo evidencia que, al igual que el contrato n.º044, existió una razón específica que llevó a que los encargados consideraran que debía suscribirse el estudio previo específico para las interventorías. En este caso, se tramitaron unas actualizaciones a proyectos de obra que ya habían sido viabilizados[37]. El testigo insistió en que el proyecto de obra contemplaba en el estudio de conveniencia y oportunidad la interventoría, pues se entendían como un todo. Por lo tanto, el punto no desdibuja el error interpretativo bajo el cual actuó la administración departamental con relación a la Ley 756 de 2002.

---

[36] Diligencia de ampliación de la indagatoria de Libardo Balaguera Balaguera, el 1 de julio de 2015, ante el Fiscal 11 se la Unidad anticorrupción. Cuaderno principal 4, folio 236.
[37] Por ejemplo, el contrato n.º041 tenía por objeto la interventoría de las obras de mantenimiento y mejoramiento del puente colgante de la vereda El Ripial, sobre el río Cravo Norte, en el municipio de Puerto Rondón, así como las obras del dique en el sector del velódromo y la subestación del municipio de Arauca. La interventoría cuenta con estudio de conveniencia y oportunidad suscrito por el secretario de infraestructura, Libardo Balaguera, el 24 de enero de 2006. Sin embargo, el proyecto de obra fue inscrito en el banco de proyectos en el año 2005 y actualizado en el 2006, según el formato de viabilidad y elegibilidad del 19 de enero de 2006.

102. Lo anterior deja ver que el criterio equivocado que dominaba la administración departamental indicaba que todos los contratos que se circunscribieran a un proyecto de obra que se ejecutara con recursos de regalías, se entendían como un todo. Por ello, el estudio previo realizado para la obra era el mismo para la interventoría. En casos específicos, ya sea porque se tratará de actualizaciones de contratos o de interventorías que abarcaran varios proyectos, se realizaban estudios de conveniencia y oportunidad específicos para la interventoría. De lo anterior, no es extraño que en la auditoría realizada por la Procuraduría en la que se revisaron 49 contratos, solo 16 no contaran con estudios previos específicos.

103. Así las cosas, no se puede asumir más allá de toda duda que el acusado firmó los contratos conociendo la ilegalidad de estos. Por el contrario, se alza plausible la hipótesis que sostuvo la Sala de Primera Instancia, referida a que, dada la ajenidad del procesado en conocimientos jurídicos, por tratarse de un docente, licenciado en química, no tenía conocimientos relacionados a contratación pública. Esto lo llevó a confiar plenamente en el criterio de los asesores de la Oficina Jurídica, a quienes su función les exigía verificar el cumplimiento de los requisitos legales de los contratos, previo a pasarlos para firma del gobernador.

104. También se demostró que el acusado desempeñó las funciones de gobernador encargado por corto tiempo. Este lapso pudo ser insuficiente para que tuviera la oportunidad de estudiar el régimen de contratación pública, y revisar que todos los contratos que fueron puestos para su firma cumplieran con los requisitos exigidos. Más aun, cuando en varios de ellos se adjuntaron los estudios de conveniencia y oportunidad de los proyectos de obra a los que estaban relacionados.

105. Véase que, en este caso, la posibilidad de que el acusado haya obrado bajo error se deriva del hecho de que no infringió el deber de información, sino que fue la asesoría profesional de la Oficina Jurídica quien direccionaba los criterios jurídicos aplicables y verificaba el cumplimiento de los requisitos legales de los contratos de la administración, la que indujo a suscribir en esas condiciones los negocios jurídicos reprochados. En estas condiciones, el error no se ofrece vencible, caso en el cual serían distintas las consecuencias en relación con el error de prohibición.

106. ZÚÑIGA CASTAÑEDA incurrió en un error de prohibición, pues recayó sobre la incorrecta interpretación de la norma extrapenal que regulaba el asunto, esto es art. 14 de la Ley 756 de 2002. Esto lo llevó a firmar los contratos bajo el convencimiento que cumplían con los requisitos legales, pues contenían los estudios de conveniencia y oportunidad del proyecto al que pertenecían, tal y como lo exigía la Oficina Jurídica encargada de verificar la legalidad de estos asuntos, quien además, dio el visto bueno para su suscripción.

107. Es así como es posible sostener que el licenciado JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA muy probablemente actuó con la convicción errada e invencible de que no incurría en una conducta constitutiva de un delito al firmar los contratos cuestionados, duda que en su caso debe resolverse a su favor.

108. Por lo tanto, para la Sala no se cumple la exigencia de certeza para condenar establecida en el artículo 232 de la Ley 600 de 2000. Como consecuencia, la Sala confirmará el fallo de

primera instancia que absolvió al acusado por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales.

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

Sala Casación Penal@ 2026

VI. RESUELVE

CONFIRMAR íntegramente el fallo impugnado, dictado el 18 de octubre de 2023, mediante el cual la Sala Especial de Juzgamiento de Primera Instancia de la Corte Suprema de Justicia absolvió a JOSÉ RAFAEL ZÚÑIGA CASTAÑEDA.

Contra esta decisión no proceden recursos

Notifíquese y cúmplase

CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO
Presidente de la Sala

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
No firma impedimento

GERARDO BARBOSA CASTILLO



JORGE HERNÁN DÍAZ SOTO



HUGO QUINTERO BERNATE



JOSÉ JOAQUÍN URBANO MARTÍNEZ

Sala Casación Penal@ 2026

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

Código de verificación: EDC7C317BFA2083E8E6047CB409832ED78B2678D13BB3295D390A54A562DBA9C
Documento generado en 2026-08-18